*Manuel Martínez Sospedra*
*Ainhoa Uribe Otalora*

# TEORÍA DEL ESTADO Y DE LAS FORMAS POLÍTICAS: SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS

tecnos

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA
*(Catedrático de Derecho Constitucional Universidad CEU Cardenal Herrera)*
AINHOA URIBE OTALORA
*(Profesora Titular de Ciencia Política Universidad CEU San Pablo)*

# TEORÍA DEL ESTADO Y DE LAS FORMAS POLÍTICAS: SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS

tecnos

Índice

Presentación
PARTE I. INTRODUCCIÓN
Tema 1. EL ESTADO. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN
1.1. Los diversos significados del término Estado
1.2. El Estado como organización política de una sociedad
1.3. Las formas políticas preestatales
1.4. El Estado moderno: una forma política histórica
1.5. Bibliografía
Tema 2. EL ESTADO Y LAS FORMAS POLÍTICAS CLÁSICAS
2.1. Las formas políticas de los primeros imperios
2.2. Las formas políticas de la Antigüedad Clásica
*2.2.1. El estado-templo*
*2.2.2. La polis*
*2.2.3. La monarquía territorial helenística*
*2.2.4. Un imperio peculiar: Roma*
2.3. El impacto del cristianismo
2.4. Las formas políticas medievales
2.5. Bibliografía
Tema 3. Características del estado moderno
3.1. El régimen de Estado
3.2. Caracteres del régimen de Estado
3.3. Bibliografía

PARTE II. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO
Tema 4. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (I)
4.1. El espacio físico: el territorio y las fronteras
4.2. Los territorios ficticios
4.3. Las implicaciones del dominio territorial
4.4. La pérdida del control territorial: los Estados fallidos
4.5. Bibliografía
Tema 5. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (II)
5.1. La base humana del Estado. Población y pueblo
5.2. Nación y Estado Nacional
5.3. La construcción de las naciones
5.4. La puesta en cuestión del Estado Nacional
5.5. Bibliografía
Tema 6. LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (III)
6.1. El poder del estado. La cuestión de la soberanía
6.2. Estado y estados: los límites de las concepciones contractualistas
6.3. Estado y comunidad internacional
6.4. Bibliografía
PARTE III. LAS FORMAS DE ESTADO (I)
Tema 7. LOS PRIMEROS ESTADOS
7.1. La Ciudad-Estado
7.2. El Estado Patrimonial
7.3. El Estado Burocrático
7.4. El Imperio
7.5. Bibliografía
Tema 8. ESTADO Y NACIÓN

8.1. El Estado Nacional
8.2. La «revolución nacional»
8.3. La naturaleza del modo nacional de organización
8.4. Las dimensiones sentimental y simbólica del Estado Nacional
8.5. Bibliografía
Tema 9. ESTADO Y CONSTITUCIÓN
9.1. El Estado Constitucional
9.2. Nacionalismo y Estado Constitucional
9.3. «Una constitución limitada»
9.4. La cuestión de la legitimidad y el problema de los derechos
9.5. Las exigencias institucionales del Estado Constitucional
9.6. Bibliografía
Tema 10. ESTADO Y DEMOCRACIA
10.1. El Estado constitucional democrático: soberanía popular y Constitución
10.2. Estado Constitucional y política de masas
10.3. La exigencia reforzada de pluralismo
10.4. Sufragio universal y economía de mercado
10.5. El Estado Social
10.6. Bibliografía
Tema 11. EL ESTADO DE DERECHO
11.1. El Estado de Derecho
11.2. Estado de Derecho y gobierno de la ley
11.3. El gobierno del Derecho
11.4. El origen del Estado de Derecho
11.5. Las características del Estado de Derecho

11.6. El rol de la judicatura
11.7. Bibliografía
Tema 12. ESTADOS TOTALITARIOS Y AUTORITARIOS
12.1. Introducción: sistemas democráticos versus sistemas no democráticos
12.2. El Estado totalitario y el Estado autoritario
12.3. El Estado Totalitario (I): «estado ético» y cosmovisión
12.4. El Estado totalitario (II): el retorno de la jerarquía y el elitismo
12.5. El Estado totalitario (III): la abolición del pluralismo legítimo
12.6. El Estado totalitario (IV): partido único y aparatos de poder
12.7. De la dictadura a la democracia: las transiciones políticas
12.8. Bibliografía
PARTE IV. LAS FORMAS DE ESTADO (II)
Tema 13. ESTADOS UNITARIOS
13.1. El estado unitario
13.2. Las características de la forma unitaria
13.3. Las variantes del Estado Unitario
*13.3.1. Primera variante: el Estado Unitario Centralizado*
*13.3.2. Segunda variante: el Estado Unitario Descentralizado*
13.4. El Estado Unitario en España
13.5. Bibliografía
Tema 14. UNIONES DE ESTADOS

14.1. Las Uniones de Estados
14.2. La Unión Personal
14.3. La Unión Real
14.4. La Confederación
14.5. La Unión Europea
*14.5.1. La Unión*
*14.5.2. La UE tras el Tratado de Lisboa*
14.6. Bibliografía
TEMA 15. ESTADOS FEDERALES
15.1. El Estado Federal: aclaración conceptual
15.2. El Estado Federal actual: una invención norteamericana
15.3. Un Estado de Estados
15.4. Los modos de creación del Estado Federal
15.5. Las características del modelo federal
15.6. La distribución de competencias en el Estado federal
15.7. Bibliografía
TEMA 16. ESTADOS DESCENTRALIZADOS
16.1. El Estado con autonomías regionales
16.2. Las modalidades de Estado con autonomías
16.3. Las técnicas propias de la autonomía regional
16.4. El «modelo» español
16.5. Diferencias y similitudes entre la autonomía regional y el federalismo
16.6. Bibliografía
PARTE V. LAS FORMAS POLÍTICAS: SISTEMAS DE GOBIERNO

Tema 17. CLASIFICACIONES HISTÓRICAS DE LAS FORMAS POLÍTICAS

17.1. Las concepciones clásicas: número y rectitud

*17.1.1. Heródoto de Halicarnaso (siglo v a.C.)*

*17.1.2. Platón (427-347 a.C.)*

*17.1.3. Aristóteles (384-322 a.C.)*

17.2. La teoría del ciclo: de Aristóteles a Polibio

17.3. La doctrina del gobierno mixto

*17.3.1. Polibio (200 a.C.-118 a.C.)*

*17.3.2. Cicerón (106 a.C.-43 a.C.)*

*17.3.3. Santo Tomás de Aquino (1224-1274) y el período medieval*

17.4. La modernización de los conceptos clásicos

*17.4.1. Maquiavelo (1469-1527)*

*17.4.2. Bodino (1529-1596) y Hobbes (1588-1679)*

17.5. Clasificaciones políticas de la ilustración

*17.5.1. Locke (1632-1704)*

*17.5.2. Montesquieu (1689-1755)*

*17.5.3. Rousseau (1712-1778)*

*17.5.4. Thomas Paine (1737-1809)*

*17.5.5. Kant (1724-1804)*

17.6. Tipologías modernas de los sistemas políticos

*17.6.1. Clasificaciones del Derecho Comparado*

*17.6.2. Clasificaciones de la Ciencia Política Comparada*

17.7. Bibliografía

Tema 18. GOBIERNO CONSTITUCIONAL: DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES VERSUS DICTADURAS CONSTITUCIONALES

18.1. Gobierno constitucional: aclaración conceptual

18.2. Gobierno constitucional dictatorial

18.3. Gobierno constitucional democrático

18.4. Gobierno constitucional (I): forma monárquica y forma republicana

18.5. Gobierno constitucional (II): tipología de sistemas políticos

18.6. Bibliografía

TEMA 19. EL PARLAMENTARISMO

19.1. El sistema de gobierno parlamentario: introducción

19.2. El surgimiento del sistema parlamentario en Inglaterra

19.3. Las características del sistema parlamentario clásico

19.4. La evolución del sistema parlamentario en el Reino Unido

19.5. Las adaptaciones del sistema parlamentario: sus variantes en Europa

*19.5.1. El caso francés: del orleanismo al ultraparlamentarismo*

*19.5.2. La generación constitucional posterior a 1945: del Parlamentarismo Racionalizado al Sistema de Canciller*

*19.5.3. Las democracias consociacionales: Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Finlandia*

19.6. Bibliografía

TEMA 20. EL PRESIDENCIALISMO

20.1. El sistema de gobierno presidencial

20.2. La Constitución federal de los Estados Unidos de 1787 como presupuesto

20.3. La formación del sistema presidencial: el impacto de la aplicación sobre el modelo constitucional

*20.3.1. La revisión judicial*

*20.3.2. La expansión del sufragio*

*20.3.3. El desarrollo de los partidos políticos*

*20.3.4. El desarrollo del liderazgo presidencial*

20.4. El presidencialismo de Estados Unidos

20.5. Las variantes del sistema presidencial

20.6. Estudio de caso: presidencialismo en América Latina. Chile, Argentina y México

*20.6.1. Chile*

*20.6.2. Argentina*

*20.6.3. México*

20.7. Bibliografía

TEMA 21. FORMAS MIXTAS DE GOBIERNO

21.1. El semipresidencialismo: Francia

21.2. El semiparlamentarismo: Israel (1996-2002)

21.3. El sistema de convención: Suiza

2.1.4. Bibliografía

PARTE VI. LA VOLUNTAD POPULAR Y LAS RAMAS DEL GOBIERNO

TEMA 22. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

22.1. La representación política: mandato imperativo y mandato representativo

22.2. Representación y semejanza

22.3. Objeto y fines de la representación

22.4. Representación y elecciones

22.5. Los componentes del sistema electoral (I): el sufragio

*22.5.1. El sufragio activo*

*22.5.2. El derecho de sufragio pasivo*

22.6. Los componentes del sistema electoral (II): el censo y su organización

22.7. Los componentes del sistema electoral (III): la distribución del número de escaños y las circunscripciones

*22.7.1. El tamaño de la Cámara*

*22.7.2. Las circunscripciones: uninominales o plurinominales*

22.8. Los componentes del sistema electoral (IV): la tipología del voto

22.9. Los componentes del sistema electoral (V): la barrera electoral y los tipos de escrutinio

*22.9.1. La barrera electoral*

*22.9.2. Los tipos de escrutinio: fórmulas mayoritarias o proporcionales*

22.10. Tipologías de sistemas electorales: los sistemas mayoritarios, los sistemas proporcionales y los sistemas «mixtos»

*22.10.1. Sistemas mayoritarios: la lógica de la representación-mandato. Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Francia*

*22.10.2. Los sistemas proporcionales: la lógica de la representación-muestra. Países Bajos y Dinamarca*

*22.10.3. Los sistemas «mixtos»: Alemania*

22.11. Los efectos del sistema electoral

*22.11.1. Efectos sobre el sistema de partidos*

*22.11.2. Efectos del sistema electoral sobre los resultados*

22.12. Bibliografía

TEMA 23. EL PODER LEGISLATIVO

23.1. La Legislatura
23.2. La composición de la Legislatura
23.3. Las funciones del Cuerpo Legislativo
23.4. La función legislativa
23.5. La función financiera
23.6. La función de control: medios ordinarios y extraordinarios
23.7. Bibliografía
Tema 24. PODER EJECUTIVO
24.1. El Gobierno: aclaración conceptual
24.2. El ejecutivo colegiado: el gobierno y su organización
24.3. Ejecutivo y funciones del Gobierno
24.4. La función política de Gobierno
24.5. La función administrativa
24.6. La función normativa
*24.6.1. Reglamentos y potestad reglamentaria*
*24.6.2. La colaboración en la formación de las leyes*
*24.6.3. La producción gubernamental de normas con fuerza de ley*
24.7. Bibliografía
Tema 25. EL PODER JUDICIAL
25.1. La función jurisdiccional: su estructura
25.2. Los sistema de selección de jueces
25.3. La inamovilidad judicial
25.4. La autonomía de la magistratura
25.5. Bibliografía
BIBLIOGRAFÍA
CRÉDITOS

# PRESENTACIÓN

La presente obra nace con el propósito de ofrecer a los alumnos de Derecho, Ciencias Políticas, Sociología y otros campos afines de las Ciencias Sociales un manual sencillo, que aborde, desde una perspectiva multidisciplinar, el estudio de la Teoría del Estado y de las Formas Políticas. Para ello, se combina una perspectiva histórica, junto con un enfoque jurídico y politológico, en el análisis de los sistemas políticos comparados, desde sus formas más primitivas, hasta el momento actual. La obra se concibe desde la necesidad de desarrollar las competencias de análisis crítico y razonamiento lógico de los alumnos para entender el concepto de poder, partiendo del estudio de las formas políticas y el ámbito público. Lo público tiene consecuencias sobre la vida privada de los individuos. Las posibilidades de desarrollo personal no son iguales en unos regímenes que en otros. En este sentido, no es necesario explicar que no es lo mismo nacer en una dictadura que en una democracia, dado que la primera limita sustancialmente las posibilidades del individuo para desarrollar con plenitud sus libertades. Por ello, la diferenciación, en la historia, entre unos regímenes y otros, será clave para introducir a los alumnos en la comprensión del mundo contemporáneo.

Desde un punto de vista jurídico-político, que aquí nos interesa, el Estado sería un cuerpo político asociado directamente a la idea del poder. El concepto de poder puede entenderse como una lucha. Así, la política sería el poder, la lucha por el mismo y cómo se hace uso de él. Pero la política y el poder también pueden entenderse desde una perspectiva antropológica, desde el análisis de la organización del poder, partiendo de la idea de que

un sistema político concreto sería un modo de gestionar los asuntos comunes de una sociedad. En este sentido, la obra pretende analizar, de un modo sencillo y claro, la organización del poder político en la historia y, como resulta obvio señalar, ha habido muchas formas históricas de organización del poder político y muchas formas históricas de Estado.

En sentido genérico, el Estado no es otra cosa que la organización social específicamente encargada de las funciones políticas. Es este sentido genérico el utilizado en expresiones como el «Estado faraónico» el «Estado ateniense en el tiempo de Pericles», o el «Estado augusto». Las sociedades sin Estado se corresponden con las «sociedades primitivas». Se trata de sociedades de tamaño muy reducido, casi siempre con una economía de cazadores-recolectores, aunque a veces pueden comprender sociedades con una agricultura incipiente. El paso a formas de organización más complejas tiene como precondición la generación de un excedente económico. Dicho excedente dará lugar a muy diversas organizaciones políticas, hasta las formas políticas más contemporáneas, como veremos.

Para explorar este complejo recorrido histórico, la obra se divide en varios bloques que analizan conceptos teóricos básicos como el Estado, el poder o los sistemas políticos, los cuales se explicarán también de forma aplicada, mediante el estudio de casos concretos, desde una perspectiva comparada. Así pues, la obra analiza, en primer lugar («Introducción»), el concepto de Estado, tanto en su versión clásica como moderna (temas 1-3). En segundo lugar, se estudian los «Elementos del Estado» (temas 4-6). En tercer lugar, se abordan las distintas «Formas de Estado» (temas 7-12), desde la ciudad-estado, el imperio, el moderno Estado-nación, el Estado constitucional, el Estado democrático, el Estado de Derecho y los no democráticos, tanto en su modelo totalitario como autoritario. En el bloque dedicado a las Formas de Estado se estudia también su organización territorial interna

(temas 13-16), para distinguir los Estados unitarios de las Uniones de Estados, los Estados Federales y las distintas modalidades de descentralización interna.

Por otro lado, la obra explora las «Formas Políticas», desde la perspectiva de los «Sistemas de Gobierno» (temas 17-21). En este caso, se parte de una revisión de las clasificaciones históricas de los sistemas políticos comparados (desde las clásicas griegas hasta las versiones más modernas de las principales escuelas de Política Comparada). En el análisis contemporáneo, se realiza una distinción de los sistemas políticos, en torno a un criterio básico: si son regímenes constitucionales democráticos o no. Los sistemas políticos democráticos actuales descansan sobre una fórmula triple, que combina la responsabilidad de los gobernantes, la representación de los gobernados y la celebración de elecciones libres y periódicas. Pero los modos de distribución del poder varían notablemente de unos regímenes a otros. De ahí que existan numerosas tipologías. Aquí se emplea la tipología más extendida, basada en la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, que distingue varios tipos de sistemas democráticos: los sistemas parlamentarios, los presidenciales, las formas mixtas (ya sea el semipresidencialismo o el semiparlamentarismo) y el sistema de convención suizo.

Por último, la obra aborda de forma más precisa cómo se articula la voluntad popular en dichas formas políticas (tema 22), atendiendo a la regulación de los procesos electorales y los sistemas que componen los sistemas electorales. Y, para terminar, se incluyen unos temas sobre la clásica división del poder (temas 23-25) entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

En suma, una materia como la Teoría del Estado y las Formas Políticas, a la luz de los Sistemas Políticos Comparados, exige el estudio de una combinación de elementos, como el pluralismo político, las instituciones, las elecciones, los derechos y libertades de los ciudadanos y otros procesos políticos, todo ello desde

la complejidad que supone la adopción de una metodología comparada. A este respecto cabe señalar, por finalizar, la complejidad a la que se enfrenta el docente y el investigador, en el estudio de los sistemas y procesos políticos, al no poder recopilar, en ocasiones, información similar de las unidades de análisis, lo que dificulta la categorización de los estudios de caso, para realizar comparaciones fiables entre casos similares. De ahí que el docente tenga que realizar un gran esfuerzo teórico, metodológico y analítico. En conclusión, la impartición de una materia como la que aquí se aborda debe realizarse desde la prudencia y humildad, por parte del docente. Prudencia, porque no se pueden abarcar la totalidad de los fenómenos que entran en juego en las dinámicas de los sistemas políticos y los procesos políticos, dada su amplitud y complejidad. Humildad, porque las explicaciones del docente en clase son parciales y, además, son también necesariamente provisionales. En otras palabras, el docente no puede pretender explicar ni el conjunto de las formas de Estado o los sistemas políticos, ni los fenómenos que pueden estar determinando un cambio del mismo en el momento en el que está hablando, ni tan siquiera todos los elementos diferenciados del poder ejecutivo, el legislativo o el judicial en un país, sino avanzar en el conocimiento comparado de esta realidad.

# PARTE I

# INTRODUCCIÓN

TEMA 1

# EL ESTADO. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

SUMARIO: 1.1. Los diversos significados del término Estado. 1.2. El Estado como organización política de una sociedad. 1.3. Las formas políticas preestatales. 1.4. El Estado moderno: una forma política histórica. 1.5 Bibliografía.

## 1.1. LOS DIVERSOS SIGNIFICADOS DEL TÉRMINO ESTADO

El «Estado» es un término de origen latino que primariamente expresa una situación regular, estable y duradera, preferentemente como una parte de un sistema de rangos. Cuatro serían sus características básicas. A saber, la regularidad, la estabilidad, la duración y, en su caso, un rango determinado son los elementos que definen un «Estado». En origen, un «Estado» es un *status* en el que se ubican una persona o un grupo social. Cada una de las situaciones en que se encuentra una persona o cosa en la primera acepción del *Diccionario de la Real Academia Española* (*DRAE*). El término es fuertemente polisémico (el *DRAE* registra más de una docena de acepciones), si bien aquí nos interesa el uso político del término.

En sentido político, hay cuanto menos cuatro acepciones del término «Estado»: en primer lugar, por estado se entiende un señorío determinado (es el uso que tiene en expresiones como «el estado del otro lado del valle»); en segundo lugar, un estado se puede referir también a la clase o condición social de un sujeto (que es el uso que se da en expresiones como «pertenece al estado llano»); en tercer lugar, se usa como sinónimo de estamento y, en plural, como modo de designar las asambleas del Antiguo Ré-

gimen (los «Estados Generales» francos o flamencos); finalmente, se emplea para designar un cuerpo político. En principio, esta última es la acepción que aquí interesa.

Para entender de qué cosa se esté hablando, es preciso, de entrada, definir qué cosa es «política». El uso habitual recoge una concepción cratológica: la política es el poder, la lucha por el mismo y su uso. El criterio parece *prima facie* bien fundado, toda vez que es innegable que el complejo fenómeno del poder se halla en el corazón de la política misma. Sin embargo, esa concepción dista mucho de ser satisfactoria. En efecto, si la política se define por el poder, es preciso concluir que, allí donde hay poder, esto es, allí donde existe una relación social de mando y obediencia, hay política. Por más que tal sea la imagen usual, esta concepción no es aceptable. La razón es simple: si la política se define por el poder, dado que este se encuentra en cualquier relación social (por no decir en todas), habría que concluir que todo es política. Sería, pues, política la relación entre el entrenador y el equipo deportivo que dirige, la relación paterno-filial, la relación escolar entre estudiante y maestro y así sucesivamente. Si todo es política, nada es política, porque esta carece de especificidad. De hecho, quienes vienen a sostener una concepción cratológica de la política lo que hacen es introducir silenciosamente una restricción: el objeto de estudio no es toda relación de mando y obediencia, sino solo aquella que es «política»; por tanto, no se estudia todo fenómeno de poder, sino solo aquellos que constituyen un «poder político».

Dejando de lado esta visión cratológica, podemos hablar de una visión antropológica del poder. No en vano, estudiar la diferencia específica de la política (y el poder político) exige considerar qué se define como poder político en la vida social, lo que nos lleva a la tesis dominante entre los antropólogos: la política consiste en la gestión de los asuntos comunes de una sociedad, de tal modo que un acto o relación social es política cuando —y en

la medida en que— se relaciona con la gestión de tales asuntos, y no lo es en la medida en que dicha relación no exista. Ello tiene cuatro implicaciones importantes: primera, las relaciones políticas son una parte de las relaciones sociales, ya que no constituyen algo separado o distinto de estas; segunda, cualquier relación social es susceptible tanto de politización como de despolitización, según afecte en un momento determinado a los asuntos comunes; tercera, las relaciones de poder serán políticas —y el poder será político— cuando, y en la medida en que, se relacione con la gestión de los asuntos comunes de una sociedad; cuarta, como no hay sociedad sin asuntos comunes, no hay (y no puede haber) sociedad alguna sin política. Cuestión distinta es si el Estado ha sido o no la única forma de organización del poder político en la historia y, como resulta obvio señalar, ha habido muchas formas históricas de organización del poder político y muchas formas históricas de Estado.

## 1.2. EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE UNA SOCIEDAD

La existencia de un poder requiere la existencia de una organización, de un sistema de gestión de los asuntos de esa sociedad. La «gestión de los asuntos comunes» significa, ante todo, satisfacer la necesidad que toda sociedad tiene de gozar de una dirección; en segundo lugar, implica también la necesidad de que esta cuente con uno o varios criterios que le permitan determinar cuál es la orientación que se va a dar a la sociedad cuyos asuntos comunes se gestionan; en tercer lugar, la administración de los recursos comunes; en cuarto lugar, la resolución pacífica de los conflictos internos que inevitablemente se van a producir, para intentar asegurar la paz interna y, con ella, el mantenimiento y reproducción de la sociedad misma.

Aquella gestión puede necesitar (o no) de una organización social que asuma con carácter predominante la misma. Si una sociedad no cuenta con un aparato encargado de las funciones políticas es una «sociedad sin Estado», por el contrario, si cuenta con una organización dotada de medios propios y servida por su propio personal que efectúa dicho desempeño (sea o no a título exclusivo), será una «sociedad con Estado».

Aparece así la primera acepción de «Estado» que nos interesa. En sentido genérico, el Estado no es otra cosa que la organización social específicamente encargada de las funciones políticas. Estado significa organización política de una sociedad. Es este sentido genérico el utilizado en expresiones como el «Estado faraónico» el «Estado ateniense en el tiempo de Pericles» o el «Estado augústeo» o «augusto».

Las sociedades sin Estado se corresponden con las «sociedades primitivas». Se trata de sociedades de tamaño muy reducido, casi siempre correspondientes con una economía de cazadores-recolectores, aunque a veces pueden comprender sociedades de agricultura incipiente. Están dotadas de una organización muy simple y no especializada, generalmente basada en el parentesco (real o figurado), con muy escasa diversificación social. Son sustancialmente igualitarias y en ellas los vínculos de parentesco proporcionan los recursos organizativos indispensables para mantener la unidad y cohesión sociales. En este tipo de sociedades primitivas, el uso, la costumbre y las sanciones sobrenaturales (que traen causa del culto a los ancestros) proporcionan los medios para mantener y reproducir la sociedad misma.

El paso a formas de organización más complejas tiene como precondición la generación de un excedente económico, normalmente proporcionado por la irrigación, primero a nivel local, luego a nivel extenso. Junto con la aparición del excedente, opera en el mismo sentido el establecimiento de relaciones de intercambio entre zonas próximas de economía total o parcial-

mente complementarias, es decir, el comercio. El comercio y la división del trabajo, fruto de la generación de especialistas (artesanos, sacerdotes, funcionarios), facilitan la aparición de la redistribución. Al aumentar la complejidad de la organización social, las necesidades de coordinación crecen y ello genera fuertes incentivos a favor de la creación de un aparato político-administrativo, dotado de su propia jerarquía, bien sea en la forma de una extensión de los gobernantes carismáticos que rutinizan su función generando cargos, bien sea en la forma de liderazgos político-militares que se tramiten por vía hereditaria. El proceso de creación de una organización política está en marcha. En los casos en los que el establecimiento de un sistema complejo de suministro y reparto de recursos hídricos a gran escala ofrece ventajas comparativas, el proceso desemboca en la creación de ciudades y de una estructura burocrática muy desarrollada, que generalmente asume simultáneamente junto con las funciones políticas esenciales, las militares y las religiosas. Lo que Wittfogel denominó el «Estado hidráulico» hace entonces su aparición (China, Mesopotamia, Egipto).

El debate acerca de la aparición del Estado está atravesado por una doble polémica: de un lado, la que sitúa como objeto de disputa el rol de la violencia y la coerción; del otro, la que opone a los partidarios de un Estado creado «desde arriba» como una estructura centralizada que impone una severa reglamentación del «Estado hidráulico» a los partidarios de un origen local, descentralizado de los sistemas de redistribución.

La cuestión del rol de la violencia encierra en realidad dos problemas distintos: uno interno a la sociedad que se considere, otro que tiene que ver con la relación de esa sociedad con su entorno.

El primer problema se refiere a la función de la coerción en el seno de una sociedad. El ejemplo más conocido es el modelo marxista, según el cual el desarrollo económico genera desigualdad

y jerarquía, lo que supone un reparto asimétrico de los bienes socialmente producidos. Como los beneficiados de la redistribución asimétrica son pocos y los perjudicados constituyen la mayoría social, para preservar la organización social es necesario crear un aparato de coerción que mantenga en posición de inferioridad a las clases subordinadas y proteja el control aristocrático del proceso de producción. Esa es exactamente la función primaria del Estado, en la versión marxista, donde el uso de la violencia como medio de opresión de clase tiene carácter político.

En las sociedades primitivas, por el contrario, el control social se ejerce esencialmente a través de sanciones informales determinadas por la costumbre y la religión y que están orientadas a la exclusión social. El proceso de creación del Estado hereda y asume ese sistema de control, de naturaleza primariamente ideológica, de tal modo que la introducción de la ley y de la coerción física son fenómenos secundarios y tardíos.

El segundo problema tiene que ver con las relaciones exteriores y, en particular, con la guerra. La sociedades agrarias en las que surge el Estado son sociedades sedentarias territorialmente localizadas, fuera de cuyo ámbito espacial subsisten sociedades nómadas de cazadores-recolectores primero, y de pastores después, que ejercen presión sobre las primeras a través de las incursiones predatorias primero y la eventual conquista después. En ese sentido esa presión militar favorece la concentración de la población sedentaria en núcleos urbanos, mejor protegidos y fáciles de defender, y el surgimiento y creciente importancia de un aparato militar especializado, de carácter marcadamente secular. De tal modo que, allí donde la presión externa es débil, el Estado conserva un muy fuerte componente teocrático (Egipto) y, cuando es fuerte, es más probable la pronta aparición de la legislación y una separación entre sacerdocio y gobierno (Mesopotamia). Tanto es así que Ibn Jaldún (siglo XIV), uno de los padres fundadores de la historia social, llegó a sostener que la dialéctica

entre el pastor nómada y el agricultor sedentario es el mecanismo fundamental de la historia.

Si el cambio de perspectiva en la cuestión de la coerción ha sido importante no lo ha sido menos en el caso de la centralización. La visión tradicional, a la que corresponden el modelo del «despotismo asiático» marxiano, y el del «Estado hidráulico» de Wittfogel explicaba el surgimiento de un apartado burocrático centralizado por la necesidad de establecer y administrar un sistema complejo y extenso de redes de distribución de agua que permitiera el regadío a gran escala. El modelo presume que es el Estado el que proporciona los recursos y los medios para planificar, establecer y conservar la red de regadío y que, dada la centralidad del recurso en una agricultura basada en la irrigación, el Estado sería el elemento dominante al controlar su recurso esencial. Sin embargo, la historia demuestra que la realidad no se corresponde exactamente con el modelo mencionado, por varios motivos: de un lado, porque puede haber un aparato burocrático muy potente y teocrático de control, sin necesidad de una compleja red de irrigación, porque es otro medio (la inundación anual, por ejemplo) la que proporciona el recurso (sería el caso de Egipto); y, del otro, porque existe evidencia arqueológica del surgimiento primariamente local de los sistemas de irrigación, de manera tal que dichos sistemas de regadío local serían ensamblados o centralizados mucho más tarde (como ocurrió en Mesopotamia o en la cuenca del Indo).

## 1.3. LAS FORMAS POLÍTICAS PREESTATALES

El «Estado antiguo» es una criatura política sustancialmente diferente de la que nosotros designamos como «Estado», en un sentido moderno, al referirnos a cualquier Estado contemporáneo. Ambos tienen en común el constituir la organización política de una sociedad, pero difieren por sus presupuestos cultura-

les, su grado de especialización, su estructura interna y organización, por sus relaciones con las demás organizaciones sociales y por su carácter estrictamente secular. Si, en sentido estricto, el Estado es la criatura política que hoy designamos con tal nombre es preciso señalar *a priori* que esa criatura política nace en un momento y un lugar concretos: la Europa del Renacimiento, de modo que no existe con anterioridad al *Cinquecento* y que, por ello, la denominación misma del artefacto no aparece hasta que la misma criatura política hace su aparición en la escena. Si el término «Estado» no existe en acadio, copto antiguo, arameo, griego o latín no es por casualidad: la realidad que designamos con tal nombre no existía cuando tales lenguas estaban en el uso social.

El «Estado», en un sentido amplio y moderno, se caracteriza por la existencia de una organización servida por personal propio que asume las funciones políticas esenciales, entre las cuales estarían: las relaciones exteriores y la guerra (en la relación con otras sociedades); el mantenimiento del orden; la resolución pacífica de diferendos sociales; la coordinación y la dirección de la sociedad. A su vez, la misma existencia de esa organización presupone una sociedad con un cierto grado de urbanización, en la que existe un excedente que permite sostener a aquella parte de la población que no se dedica a la producción de alimentos, y en la que hay un avanzado proceso de diferenciación social.

Lo dicho implica que las sociedades «sin Estado» o preestatales son:

*Primero*. Sociedades de tamaño generalmente reducido, que cuentan con una base humana muy limitada.

*Segundo*. Sociedades de muy baja complejidad y escasa diversificación tanto productiva como social.

*Tercero*. Se trata de sociedades que o bien son nómadas o bien practican una agricultura de subsistencia.

*Cuarto*. Son las relaciones de parentesco (real o imaginario) las que vertebran y dan cohesión a la sociedad.

*Quinto*. Se trata de sociedades igualitarias por indiferenciadas.

*Sexto*. Son sociedades en las que el control social se garantiza mediante sanciones determinadas por la costumbre y esas sanciones consisten esencialmente en grados distintos de exclusión social.

Las sociedades «sin Estado» revisten dos formas básicas:

*a*) Las sociedades en las que el vínculo social es sencillamente el vínculo de parentesco, en las que la pertenencia viene determinada por la condición de miembro del linaje (en su caso, de los linajes) que invoca un antepasado común. En ellas, el fenómeno religioso se manifiesta normalmente mediante una combinación entre animismo y culto a los antepasados, y el gobierno se halla en manos de los ancianos y, en su caso, de los patriarcas. Es el paradigma de la organización tribal.

*b*) Aquellas otras sociedades constituidas a partir de una agrupación de núcleos familiares o tribales, que desarrollan funciones económicas al menos en parte complementarias, se agrupan para la redistribución, invocan unos ancestro comunes y su dirección se encomienda a uno o varios linajes en forma de cargos casi siempre transmisibles por herencia. Son las conocidas como «sociedades de jefatura».

Para Fernando Santaolalla, se pueden distinguir diversas formas políticas preestatales:

1) Los Imperios de la Antigüedad: se trataría de un modelo de organización política despótica que se ejerce sobre grandes extensiones territoriales, producto normalmente de conquistas militares. Al frente de estas sociedades figura un emperador cuyo poder es ilimitado, de facto y de *iure*, dado el carácter sagrado del emperador, que es el emisario de la divinidad o la propia divinidad en sí misma. De ahí que el imperio sea a su vez una teocracia.

2) La polis griega. El concepto «polis» abarca pequeñas comunidades humanas y un territorio reducido. Cada una de estas unidades constituye una comunidad política y religiosa. Solo los hombres libres son considerados ciudada-

nos y son los únicos que participan en el gobierno. De ahí que polis como Atenas hayan sido consideradas el antecedente de la democracia. Sin embargo, a diferencia de las democracias contemporáneas, los ciudadanos no son libres y autónomos frente al grupo, ya que lo que predomina es la entrega a la comunidad, por lo que la persona apenas se reserva derechos (aunque participe en el gobierno).

3) La civitas romana. La gran aportación de Roma a la historia occidental ha sido su Derecho. Esto es, la idea de que el poder tiene que ejercerse jurídicamente por una *lex* objetiva. Durante la república, esta *lex* se presenta con un origen democrático y Gayo la define como *quod populus iubet atque constituit* (ley es lo que el pueblo manda y establece). El Senado, como representación de los ciudadanos, será el centro de ese poder. Posteriormente, con el Principado y el Imperio, la titularidad del poder se sitúa en el príncipe o emperador, aunque teóricamente se presume su previa delegación o transmisión por el pueblo. En consecuencia, muda el significado de la *lex*, y pasa a ser *quod principi placuit, legis haber vigorem* (lo que el príncipe quiso tiene fuerza de ley). Este Derecho, poco a poco, irá aumentando en volumen, hasta el punto de llegar a distinguirse entre el *ius publicum* (derecho público) y el *ius civile* (derecho civil o privado), lo que implica reconocer un ámbito de libertad y autonomía individual.

4) El feudalismo. Se trata de un sistema político que se instauró en la alta Edad Media en Europa. Este se caracteriza por el fraccionamiento y la dispersión del poder. Cuenta con dos realidades universales y contrapuestas: el Papado y el Imperio. Ambas disputarán su primacía. Bajo estos dos elementos universalistas, aparece una sociedad piramidal, cuya cúspide está ocupada por unos reyes débi-

les y de la que descienden escalonadamente otros titulares de poder, como la alta nobleza

5) Los reinos bajomedievales. Lo que caracteriza a esta fase preestatal es el proceso de centralización del poder. Frente al particularismo anterior, emerge un único centro del poder y unas mismas leyes para el territorio, gracias al redescubrimiento del Derecho romano, que inspira a los nuevos monarcas.

## 1.4. EL ESTADO MODERNO: UNA FORMA POLÍTICA HISTÓRICA

La aparición del Estado moderno es fruto de la historia. En el contexto renacentista surgen nuevas ideas y concepciones del poder. El protestantismo, por ejemplo, con su doctrina del servo arbitrio o libre interpretación de las escrituras, supone una quiebra de la autoridad universal del papa. El humanismo, al poner el acento en el individuo, desarrollará la idea de que la función del Estado es la defensa de la seguridad personal. Igualmente, el racionalismo pondrá en valor la primacía de la razón para conocer y gobernar la realidad, frente a las viejas creencias medievales.

Maquiavelo es quien acuña el nuevo término de Estado en el sentido de organización política estable y superior, aunque asociado a la idea de razón de Estado (o maquiavelismo político: doctrina que justifica cualquier medida que pueda adoptar el gobernante para mantener el poder y triunfar frente a sus oponentes). Lo significativo en este caso es la actividad racional del pensamiento de Maquiavelo, que busca una explicación objetiva de la política, no basada en perspectivas morales.

Por su parte, Bodino aportará un concepto central en la teoría del Estado, como es el de soberanía o poder supremo y perpetuo de la república. Visto que en la Francia de su tiempo había des-

aparecido la posibilidad de aglutinar a los súbditos sobre la base de una misma fe religiosa, Bodino construye el concepto de soberanía. La soberanía implica que todos los ciudadanos deben obedecer por igual al rey que encarna el Estado. Se objetiva así el vínculo de pertenencia al Estado.

Finalmente, en su *Leviatán*, Hobbes defiende una renuncia de todos los individuos a los derechos que podían tener en el Estado de naturaleza y su transferencia incondicional al monarca. Monarca este, absoluto, con poder ilimitado. Esta es la única forma de evitar la guerra de todos contra todos y asegurar la vida y el patrimonio de cada cual. Con esta teoría, Hobbes contribuye al fortalecimiento del poder monárquico, pero, sobre todo, sienta un nuevo fundamento del Estado, que es su finalidad, la de estar al servicio no de un fin transcendente, sino de bienes esencialmente individuales.

En este contexto cultural e intelectual del Renacimiento, que se consolida en los siglos XVI y XVII, hay varios factores adicionales que influyen en el nacimiento del Estado moderno, como la expansión del capitalismo como modo de producción. El desarrollo de las ciudades plantea nuevas demandas, como la apertura de mercados y de rutas comerciales que solo se pueden satisfacer por unidades políticas fuertes, esto es, por reinos nacionales. Como consecuencia de la necesidad de fortalecer los reinos, surge la burocracia. Este aparato administrativo ofrece a los monarcas un instrumento propio, desligado de la nobleza, para la consecución de su política.

Como resultado de todos estos factores se consolida el Estado moderno, caracterizado por su condición de poder centralizado, poder supremo y soberano, y poder dotado de un orden jurídico unitario.

Fecha clave a este respecto es la Paz de Westfalia de 1648, que acabó con la Guerra de los Treinta Años, y que consolidó en Eu-

ropa un sistema de Estados nacionales, que se reconocieron mutuamente como soberanos, dentro de unas fronteras precisas. Este sistema de Estados, también llamado «orden de Westfalia» es el origen de la sociedad internacional contemporánea, que se vio sometida por primera vez a un esquema de reglas jurídicas constitutivas de un ordenamiento diferenciado y autónomo como es el Derecho internacional.

El principio central del tratado de Westfalia era simple y novedoso a la vez: el monarca sería soberano en su territorio, por lo que desaparecía la autoridad superior al soberano, ya sea en su forma temporal de emperador, o como papa.

Desde entonces, la consolidación del Estado como forma de organización política y como actor internacional es una evidencia numérica. No en vano, si en 1945 fueron 51 Estados soberanos los que firmaron la Carta de San Francisco de las Naciones Unidas, en 1995 eran 185 y la cifra ha ido aumentando, de modo que, en la actualidad, el número de Estados miembros de las Naciones Unidas roza los 200 Estados.

Dada la variedad de Estados, podría decirse que es complejo dar una definición del Estado moderno, sin embargo, hay una serie de elementos comunes en toda unidad estatal. Hauriou define el Estado actual como un grupo, asentado en un territorio determinado, en el que existe un orden social, político y jurídico, orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad provista de poderes de coacción. En este sentido, desde el punto de vista jurídico, es comúnmente aceptado que son tres los elementos constitutivos del Estado moderno: disponer de un territorio, una población y un gobierno con autoridad para gobernar sobre los otros dos. Es decir, jurídicamente, el Estado se diferencia de cualquier otro actor porque goza de un estatus legal único que es la soberanía. En este sentido, como recoge el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados son iguales, en tanto que todos son soberanos. Cuestión dis-

tinta es que cada Estado haya adoptado unas formas políticas de gobierno diferentes y diferenciadas que le doten de un carácter singular y propio.

## 1.5. BIBLIOGRAFÍA


BALANDIER, G., *Antropología Política*. Península. Barcelona. 1969.

HAURIOU, A., *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Ariel. Barcelona. 1980.

LEWELLEN, T. C., *Introducción a la antropología política*. Bellaterra. Barcelona. 2000

SANTAOLALLA, F., *Derecho Constitucional*. Dykinson. Madrid. 2004.

SERVICE , E. R., *Los orígenes del Estado y de la civilización: El proceso de la evolución cultural*. Alianza Universidad. Madrid. 1991.

TRUYOL y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid, 1998.

WITTFOGEL, A. K., «Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario», *Revista de Derecho del Estado*, n.º 12, junio 2002, pp. 113-168.

TEMA 2

# EL ESTADO Y LAS FORMAS POLÍTICAS CLÁSICAS

SUMARIO: 2.1. Las formas políticas de los primeros imperios. 2.2. Las formas políticas de la Antigüedad Clásica. 2.2.1. El Estado-templo. 2.2.2. La polis. 2.2.3. La monarquía territorial helenística. 2.2.4. Un imperio peculiar: Roma. 2.3. El impacto del cristianismo. 2.4. Las formas políticas medievales. 2.5. Bibliografía.

## 2.1. LAS FORMAS POLÍTICAS DE LOS PRIMEROS IMPERIOS

Los primeros imperios (Egipto, China y Acad) tienen en común una estructura muy similar. En la base se halla una agricultura intensiva de irrigación de alta productividad. La misma proporciona los recursos que permiten la existencia de un segmento importante de población que se dedica a actividades complejas y obtiene de ellas su sustento. Ello supone la aparición del artesanado, del personal dedicado a atender las necesidades religiosas, de la burocracia letrada que administra los asuntos públicos y cuanto menos el núcleo de unas fuerzas armadas profesionales. El gobierno es autoritario, unipersonal, legitimado religiosamente, se apoya en la burocracia, el aparato militar y una aristocracia familiarmente vinculada a la dinastía reinante.

El gobierno asegura la defensa y la gestión de las relaciones con otros sujetos políticos y satisface sus necesidades materiales a través de un sistema fiscal sofisticado y un patrimonio regio extenso. Uno y otro exigen de una burocracia profesional, exigencia que se ve reforzada en los casos en los que el Estado tiene a su cargo la construcción, mantenimiento y explotación de infraestructuras necesarias para la agricultura, el comercio y la defensa. Dicha burocracia presupone una escritura y unos métodos con-

tables, así como la existencia de alguna clase de sistema de entrenamiento del personal necesario.

El gobierno se ejerce a través de un aparato organizativo que cumple en bloque y de modo indistinguible funciones militares, políticas, ideológicas y religiosas. A su vez, ello comporta la existencia de alguna clase de religión de Estado que legitima al gobierno mismo y que casi siempre comprende alguna clase de divinización del gobernante supremo (así, el entendimiento del emperador como el Hijo del Cielo en el caso chino, o la divinización directa del faraón, en el antiguo Egipto). La existencia de una suerte de ortodoxia religiosa oficial se ve mitigada, en primer lugar, por el rol del culto a los antepasados (crucial en China); en segundo lugar, por un extendido politeísmo dotado de un alto grado de elasticidad; y en tercer lugar, por la práctica de la asimilación total o parcial de las divinidades locales a los grandes dioses del panteón oficial.

El modelo se ve atravesado por dos grandes fuentes de divergencia y conflicto. El imperio es esencialmente una sociedad sedentaria que tiene en sus periferias poblaciones nómadas (de economía generalmente pastoril) que ejercen una presión constante sobre el mismo, bien sea mediante la depredación puntual, bien sea mediante la guerra a gran escala. Como consecuencia, el imperio exige de una fuerza armada profesional capaz de hacer frente a poblaciones guerreras dotadas de gran movilidad y avocadas a la guerra. La presión se puede incrementar bruscamente si se produce una crisis de subsistencias en el mundo nómada y la misma viene asociada a una agrupación política de las tribus. Si esa presión incrementada se produce en un momento de debilidad o crisis interna del imperio, este puede ceder a la presión bárbara, que ocupa las posiciones de dominio y genera una nueva clase dominante a medio plazo, absorbida cultural y religiosamente por la población imperial.

La otra fuente de divergencia tiene que ver con la estructura interna. El imperio, para ser eficaz y poder subsistir, necesita subordinar efectivamente a los notables y autoridades locales y ponerles al servicio de una burocracia profesional centralizada. El personal de esta última procede en no escasa medida de las capas medias urbanas y de los notables locales. Si el gobierno central es capaz de ejercer un control efectivo sobre su propio aparato burocrático y sobre los notables locales, el sistema funcionará. Pero si el poder central se debilita, la tendencia de la burocracia a dar prioridad a sus propios intereses y de los notables locales a ganar autonomía y escapar a la tutela de la administración central alimenta una crisis política que puede poner en riesgo la continuidad del régimen. Si el debilitamiento no se combina con una fuerte presión exterior, el resultado suele ser un período de turbulencias, que finaliza con la toma del poder de un barón o notable local y la fundación de una nueva dinastía. Si se combina con una fuerte presión exterior, la sustitución de la dinastía por otra nueva puede hacerse a favor de un señor de la guerra del otro lado de la frontera (el caso de los kasitas en Babilonia, de los hicsos en Egipto, o de mongoles y manchúes en China).

Si el territorio y la población imperiales son compactos y étnica y religiosamente homogéneos, la introducción de un sistema como el descrito y su continuidad en el tiempo son altamente probables (así el caso de Egipto o China). Sin embargo, puede ocurrir que esa compactación no se dé, puede ocurrir que el imperio surja del éxito militar pero sea cultural, lingüística y religiosamente plural. En tales supuestos, el modelo debe adaptarse para poder resultar efectivo. Un imperio extenso y plural (especialmente en las condiciones tecnológicas propias de la antigüedad) solo puede mantenerse haciendo un uso intensivo de la supremacía militar de un lado y la descentralización, la tolerancia religiosa y el compromiso con un importante autogobierno local (véase el caso del imperio persa aqueménida). Resulta ob-

vio que en un imperio así la vulnerabilidad a la crisis interna por debilitamiento del gobierno central es muy elevada.

## 2.2. LAS FORMAS POLÍTICAS DE LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA

Las formas políticas de la Antigüedad Clásica son esencialmente cuatro: el Estado-templo, la polis, la monarquía territorial y un caso particular de imperio: Roma. De ellas dos: Roma y la polis han marcado a fuego nuestra cultura y su imaginario, como acredita el uso en nuestras sociedades ampliamente difundido de símbolos, e imágenes (cuando no técnicas) que traen causa y nos remiten a ese pasado, en esencia greco-latino.

### 2.2.1. El estado-templo

El Estado-templo es una figura casi exclusiva de Asia Menor y el Oriente Próximo. Se trata de un unidad política de tamaño reducido integrada por un santuario, la ciudad en la que este se asienta (que, en ocasiones, ha nacido a causa y en torno al templo mismo) y el *hinterland* inmediato. Sus características fundamentales son :

> *Primera*. El templo, sus servicios y su personal constituyen el centro de la actividad económica y social del cuerpo político. A ello hay que asociar la explotación de los recursos que genera el santuario (festividades, peregrinos, donaciones, etc.). Es frecuente que la ciudad se convierta adicionalmente en un centro comercial y artesanal importante.
>
> *Segunda*. El gobierno es autoritario y se organiza en términos de hierocracia: los sacerdotes constituyen el personal gobernante y el sacerdote de mayor jerarquía es el jefe político por razón del cargo.
>
> *Tercera*. En los casos en los que el estado-templo desarrolla una actividad comercial y artesanal importante es probable que la hierocracia derive en el gobierno monárquico del sacerdote principal, y su dinastía.
>
> *Cuarta*. La reducida dimensión del Estado y su fundamentación religiosa acarrean debilidad militar y, con ella, debilidad política. Lo que tiene por consecuencia la facilidad en que el Estado-templo puede ser absorbido por una organización política de mayor tamaño y potencia.

En sustancia, el Estado-templo puede definirse como una organización cultural y religiosa que posee un Estado.

### 2.2.2. La polis

La ciudad-Estado o polis es una criatura política casi exclusivamente mediterránea. Si bien no es exclusiva de la cuenca del Mediterráneo, fuera de ella los casos de existencia de tal forma política son escasos y aquellos en los que una sociedad se organiza en una pluralidad de *poleis* es extremadamente rara. Sus características principales son las siguientes:

*Primera*. La unidad política está formada por una ciudad y su entorno rural próximo (la *polis* y la *chora* en la terminología griega), de tal modo que el territorio rural y su población o bien están integrados en la sociedad urbana o bien están subordinados a la misma.

*Segunda*. En los casos en los que la población de la *chora* no forma parte del cuerpo político, la misma ocupa una posición subordinada, a veces lindante con la servidumbre (los hilotas lacedemonios o los penestes tesalios son los casos más conocidos).

*Tercera*. La *polis* cuenta con una forma de gobierno constitucional definida por las leyes de la ciudad, y está regida por magistrados, cada uno de los cuales cuenta con una esfera de competencia y poderes limitados. La tendencia dominante indica una preferencia por magistraturas colegiadas de mandato breve (rara vez mayor de un año).

*Cuarta*. El cuerpo cívico puede revestir dos formas básicas: si está integrado por los varones libres, la *polis* tenderá al gobierno democrático, si además de tal condición la pertenencia al cuerpo de ciudadanos exige cualidades adicionales, se estará ante un gobierno aristocrático o ante uno oligárquico, según se trate de exigencia de nobleza o de propiedad.

*Quinta*. El aparato militar está organizado sobre la base de la ciudadanía. Las fuerzas armadas son los ciudadanos en armas. En las *poleis* mediterráneas la exigencia de dotarse de equipamiento militar para el servicio de armas tiende a restringir el cuerpo cívico a quienes pueden procurarse el equipo, en las costeras, si se opta por la preferencia naval, la regla es el gobierno democrático: el servicio del remo en las galeras no exige de equipo.

*Sexta*. La *polis* tienen vocación de autarquía, de ser una unidad en sí misma, cerrada sobre sí. Normalmente esa vocación no es sino un *desiderata* con escasa base en la realidad. No obstante, hay que hacer notar que la literatura clásica sobre la ciudad hace hincapié en esa exigencia, y, en consecuencia, postula para la *polis* un tamaño limitado (así en Aristóteles o Platón).

*Séptima*. La *polis* se define como una unidad política que simultáneamente lo es religiosa. No hay diferenciación: los magistrados realizan funciones religiosas y los sacerdocios son magistraturas de la ciudad. Es esta la que determina qué cultos son admisibles (la *religio licita* romana) y cuáles no (de ahí la condena a Sócrates por *asebeiea*: acusado de rendir culto a su *daimon,* divinidad no reconocida por la ciudad).

La *polis* adolece de dos debilidades estructurales: en primer lugar, su particularismo; en segundo lugar, su pequeño tamaño. Respecto a su particularismo cabe decir que la ciudadanía es exclusiva de cada ciudad y, en general, solo se reconoce a los nativos, lo que conduce a cuerpos políticos limitados con escasa capacidad de integración (los extranjeros residentes y sus descendientes son metecos y no tienen acceso a la ciudadanía). En segundo lugar, su pequeño tamaño las coloca en desventaja frente

a la monarquía territorial, dotada de mayores recursos humanos económicos y militares. La respuesta es la invención de la federación: la asociación permanente de varias ciudades al efecto de crear un mercado, un cuerpo cívico y una fuerza armada común manteniendo cada una su propio autogobierno, cuyo ejemplo más desarrollado y conocido es la Liga Aquea.

Aun así las ligas del período helenístico no alcanzaron ni el tamaño, ni los recursos necesarios para poder prevalecer frente a la monarquía territorial, el particularismo de las *poleis* demostró ser demasiado fuerte. Tan solo una ciudad-Estado desarrolló una estrategia que le permitió remontar tales inconvenientes: Roma.

### 2.2.3. La monarquía territorial helenística

La monarquía territorial helenística es un producto de la expansión helena que acompaña a las conquista de Alejandro de Macedonia y de la desintegración de su imperio. Al tiempo, se asemeja y difiere de los imperios tradicionales. Se asemeja en que la monarquía abarca un territorio muy extenso que comprende zonas de cultura helénica y no helénica, con lo cual es étnica y religiosamente plural. Además se asemeja en que la dirección política es autoritaria y monárquica, y en que la monarquía cuenta con una red burocrática a su servicio. Empero hay diferencias importantes. Así:

> *Primera*. El gobierno está en manos de una élite helénica o helenizada. Compartir la lengua y el estilo de vida griego es condición necesaria para formar parte de la élite social y política. El griego pasa a ser la lengua de las élites y de la administración.
>
> *Segunda*. Las fuerzas armadas tienden a ser profesionales y estar integradas por griegos o helenizados. Para nutrir las élites y las fuerzas armadas las monarquías impulsan la emigración desde el mundo griego.
>
> *Tercera*. Al efecto de ampliar la helenización, las monarquías utilizan intensivamente la técnica de crear nuevas *poleis* en los territorios asiáticos. Del mediterráneo a la cuenca del Indo el mundo se llena de Alejandrías y Seleucias. La creación de *poleis* busca alcanzar tres fines: asentar definitivamente emigrantes helénicos; actuar como instrumentos de helenización de las élites locales y ampliar la base de reclutamiento del ejército. Al tiempo esa técnica revela una limitación estructural: la helenización es urbana y no alcanza al mundo rural. Los helenos y helenizados son una capa dominante sobreimpuesta a un mundo rural que les es ajeno.

*Cuarta*. Las *poleis* son autónomas y se rigen por sus propias leyes y magistrados sin otro límite que la subordinación de la ciudad a la autoridad del rey y sus representantes. La monarquía helenística hace un uso intensivo de las técnicas de «gobierno indirecto» que, si bien exige la colaboración de las élites locales, tiene la ventaja de no exigir un aparato burocrático amplio y rígido y proporcionar una estructura político-administrativa flexible.

*Quinta*. Aunque en la realidad se trata de monarquías militares los reyes tratan de obtener una legitimación de su posición mediante el uso de la religión. En Egipto el monarca asume el rol de faraón (y aparece como tal en imágenes e inscripciones), en las demás, se busca una suerte de divinización indirecta: el rey lo es por el favor de los dioses y adquiere una naturaleza semidivina que justifica que se les rinda culto.

### 2.2.4. Un imperio peculiar: Roma

Roma es heredera tanto de la *polis* como de las monarquías helenísticas y, en consecuencia, utiliza buena parte de los instrumentos políticos que las predecesoras aportan, y que se hallan en el origen mismo del Imperio. A la postre, Roma es una *civitas*, una ciudad-estado en su origen y en buena parte de su existencia; pero, casi desde el comienzo de su andadura, el expansionismo romano presenta un rasgo original fundamental que no se halla ni en las *poleis* ni en las monarquías helenísticas: la ambición de hacer del mundo una Roma, la voluntad de universalidad. Y es esa voluntad lo que en buena medida explica el éxito de la República y la constitución misma del Imperio.

*Prima facie* el *Imperium* aparece como una variante del modelo del Estado territorial helenístico, porque en el caso romano no es un monarca-líder militar quien se halla en la cúspide, sino una *polis* completa, una ciudad que reina sobre ciudades. La variante romana no tiene la debilidad estructural de las ciudades-Estado griegas, ya que no está diseñada para ordenar un territorio según una forma de organización claramente colonial (al exclusivo servicio del pequeño segmento helénico de la población).

Las peculiaridades del modelo romano pueden exponerse así:

*Primera*. La importancia crucial de la religión. La religión romana es una parte de la organización de la ciudad, como en las *poleis*, pero registra al menos tres variantes muy importantes: en primer lugar, la integración entre religión y aparato político es mucho más estrecha que en la variante griega, de tal modo que el componente religioso permea toda la actividad pública; en segundo lugar, el politeísmo romano es más acusadamente animista que el griego, lo que facilita la divinización de entes abstractos (como la concordia o la disciplina militar) y otorga particular importancia a los «genios» y las divinida-

des domésticas, dándole un mayor poder de cohesión social; en tercer lugar, la religión romana aparece como más abierta tanto a la absorción de nuevos cultos como a la asimilación de divinidades locales mediante la correspondiente «interpretación».

*Segunda*. La inclusividad. A diferencia de las ciudades griegas, particularistas y muy restrictivas en el reconocimiento de la ciudadanía, Roma adopta desde su origen un enfoque distinto, lejos de ser un coto cerrado, la ciudadanía está abierta a nuevas incorporaciones. Así los esclavos liberados adquieren la ciudadanía con la libertad y sus descendientes tienen acceso al *cursus honorum*, de este modo, la servidumbre alimenta la ciudadanía. Además la práctica romana se separa de la griega en el otorgamiento gracioso de la ciudadanía, mientras que la práctica helénica hace que la misma sea una rareza excepcional. En el caso romano, sin ser la regla el otorgamiento de la ciudadanía por decisión de los magistrados, es generalmente admitida y, aun no siendo común, no es excepcional. Finalmente, mientras en el caso helénico la ciudadanía se presenta como una categoría rígida, en el romano no es así: a la ciudadanía *optimo iure* se unen una serie de ciudadanías parciales, que abren el camino a la ciudadanía plena, entre ellas destaca la ciudadanía latina, que abre a los extranjeros el uso del derecho civil y a los magistrados de las ciudades que la tienen el acceso directo a la ciudadanía plena (lo que opera como un potente instrumento de cooptación de las élites locales). La lógica del sistema lleva a la multiplicación de las «pequeñas Romas» y, en el extremo, al decreto de Caracalla: la ciudadanía universal.

*Tercera*. A diferencia del modelo helenístico, cuya estructura es dualista (ciudad/campo), la práctica romana reconoce identidad y autonomía política no solo a las ciudades en sentido estricto, sino también a colectividades no urbanas o urbanizadas. De este modo, extiende el gobierno indirecto tanto a tribus como a los reinos subordinados (o clientes), que a su debido tiempo se urbanizarán. En otras palabras, la romanidad invade también el mundo rural.

*Cuarta*. La inclusividad tiene un claro reflejo en la lengua de la administración. La élite romana es bilingüe (griego/latín) y la administración también lo es: la parte occidental utiliza el latín, mientras que, en la parte oriental, la administración utiliza el griego junto al latín.

*Quinta*. La gran invención romana es el Derecho. De hecho, los ordenamientos jurídicos modernos o bien proceden sin más del Derecho romano o bien son incomprensibles sin su consideración. Dos son los rasgos peculiares del *ius civile*: de un lado, es un Derecho de elaboración racional y dotado de una coherente sistemática. Es decir, el Derecho, precisamente por ser racional y estar racionalmente ordenado, puede ser entendido, adoptado y aplicado con carácter general, el Derecho es un corpus, un conjunto ordenado y exento de contradicción; del otro, se trata de un sistema legal de vocación expansiva universalizable, en razón de su racionalidad, hasta el punto de que conseguirá sobrevivir al Estado que lo creó, hasta operar durante más de un milenio como el paradigma de lo que el Derecho «debe ser».

## 2.3. EL IMPACTO DEL CRISTIANISMO

El surgimiento, primero, y el éxito, después, de una religión universal de salvación, el cristianismo, acabará por poner en cuestión el modelo romano. A diferencia de otras religiones monoteístas (como el judaísmo ortodoxo o el islam) el cristianismo es una religión de la creencia, es una religión de la fe, y no una religión de la ley sagrada. De hecho, no sería una grave exageración definir el cristianismo como una religión anómica. Ello implica que el cristianismo tiene que ser muy exigente en el plano doctrinal (y de hecho es en ese plano donde se ubican las raíces de la fragmentación del cristianismo en varias confesiones), pero

por sí misma tiene poco que decir de la vida social y política, porque la religión apenas contiene mandatos religiosos explícitos sobre la ordenación social y política (por eso no puede haber un «Derecho cristiano» o una «política cristiana», siempre hay varios que pueden ofrecer distintos grados de conformidad/disconformidad con la fe). Lo dicho no tiene nada de particular si se considera que el cristianismo es genéticamente una religión especializada, en el sentido de que se ocupa directamente solo de las cuestiones propias del dominio de la religión y en sus textos sagrados se niega expresamente a expandirse más allá, incluyendo una afirmación expresa de la autonomía recíproca entre organización política y organización religiosa (Evangelio según San Mateo capítulo 22, versículos 15-22; Marcos 12, 13-17; Lucas 20, 20-26).

Ese es un dato crucial, por tres motivos. En primer lugar, el cristianismo postula la especialización mutua: la organización política no tiene competencia sobre cuestiones religiosas y la organización religiosa no la tiene sobre cuestiones políticas, en consecuencia, es obligado diseñar la sociedad de conformidad con la diferenciación estructural entre ambas. El Evangelio de San Mateo recuerda que Jesús dice «*Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios*» (Mt 22, 21), en alusión a la legitimidad de la autoridad romana, a no ser que el César ordenase algo contrario a Dios. En segundo lugar, como la religión es una religión de la fe, y esta es un fenómeno de la conciencia, en el ámbito propio de las cuestiones religiosas la que, en última instancia, decide sobre la competencia o no de la organización política no es esta (la religión) sino el creyente; de este modo, el individuo deja de ser un mero componente de la unidad política (como sucede en la tradición clásica y afirma contundentemente Aristóteles), para adquirir sustantividad *per se*, con independencia de su adscripción política; en consecuencia, el presupuesto de los derechos individuales queda establecido. Finalmente, la afirmación

de la autonomía mutua entre dos ámbitos de vida, cada uno de los cuales requiere de su propia organización, rompe la fusión de política y religión característica de las organizaciones, políticas precedentes y, en particular, destruye la estructura misma del Estado romano: el súbdito puede negar obediencia al magistrado y las leyes de la ciudad cuando sus mandatos chocan con la fe. Vistas así las cosas, se entiende que la crítica al cristianismo esté repleta de acusaciones de anarquismo, en tanto que subordina el cumplimiento de las leyes civiles al dictamen de la conciencia.

El Catecismo de la Iglesia Católica (CIC) es muy claro en este sentido, los ciudadanos están sometidos a la autoridad y deben ver a las personas que ejercen la autoridad civil como representantes de Dios (CIC, puntos 2238 y 2239). Ello supone cumplir con obligaciones tales como el pago de los impuestos, el ejercicio del sufragio o la defensa del país (punto 2240). Pese a lo cual, los cristianos tienen la obligación en conciencia de «no seguir las prescripciones de las autoridades civiles cuando estos preceptos son contrarios a las exigencias del orden moral, a los derechos fundamentales de las personas o a las enseñanzas del Evangelio», como dice el punto 2242. Ello, sin embargo, no debe implicar el uso de la fuerza, salvo cuando se hayan agotado las demás opciones y haya esperanza fundada de éxito, en casos muy concretos, citados en el punto 2243, como son las violaciones graves y prolongadas de los derechos fundamentales.

Junto al elemento de la conciencia, el cristianismo introduce también una dimensión nueva respecto al poder político: la vocación de servicio. La autoridad se puede definir como el poder otorgado para organizar un servicio, como una «*auctoritas*», como recuerda una frase del Evangelio de San Mateo: «*el que quiera llegar a ser grande entre vosotros, será vuestro esclavo*» (Mt 20, 26).

Si el cristianismo introduce la separación entre organización política y organización religiosa, lo hace al coste de generar un problema novedoso: al diferenciar entre organización política y

organización religiosa, entre Estado e Iglesia, produce una problemática nueva. La afirmación de la competencia limitada de la organización política y su necesaria coexistencia con la competencia religiosa plantea cómo ordenar las relaciones entre ambos poderes. Ante la pregunta de ¿quién manda?, las repuestas se pueden articular en tres familias: en primer lugar, la respuesta clerical, esto es, la subordinación del poder político a la autoridad eclesial; en segundo lugar, la respuesta cesaro-papista: la subordinación de la Iglesia al poder político; en tercer lugar, la respuesta laica, que busca alguna clase de autonomía mutua. En la práctica, mientras la cristiandad ortodoxa y los luteranos han oscilado entre la autonomía y el cesaro-papismo, tanto la cristiandad católica, como la calvinista, han oscilado entre la autonomía y el clericalismo.

Así, por ejemplo, Santo Tomás introducirá en el pensamiento político una cuestión revolucionaria: lo que ahora llamaríamos el derecho a ejercer la objeción de conciencia, cuando las normas dictadas por la autoridad civil son contrarias a la moral. Esto es, según Santo Tomás, en el caso de sufrir las consecuencias de un gobernante tirano, el santo se niega a que la comunidad emprenda acciones personales contra sus gobernantes en general, pero distingue entre dos tipos de tiranos: por un lado, aquellos que lo son por «defecto de título» (que alcanzaron injustamente el poder, por la fuerza o el engaño), y, por otro, los que lo son por el mal ejercicio de su potestad. En cuanto, al primer tirano, Santo Tomás considera lícito desobedecerlo, aunque lo ideal es que sea la autoridad pública, entendida como los notables, quien actúe contra el tirano y no los particulares por su cuenta. En cuanto al segundo tirano, el teólogo recomienda paciencia y prudencia. Frente al sometimiento, siempre queda la plegaria y el propósito de enmienda. Así, con esta revolucionaria visión, Santo Tomás abrió un encendido debate que dio lugar a numerosas obras posteriores, a favor y en contra de su postura, pero que, sin lugar a

dudas, modificaron la visión que los propios gobernantes tenían de la impunidad con la que podían ejercer su autoridad, ya que el pueblo podía responder no acatando las normas. En este sentido, en la actualidad, el Catecismo de la Iglesia Católica señala (punto 2236) que «el ejercicio de la autoridad ha de manifestar una justa jerarquía de valores con el fin de facilitar el ejercicio de la libertad y de la responsabilidad de todos. Los superiores deben ejercer la justicia distributiva con sabiduría, teniendo en cuenta las necesidades y la contribución de cada uno y atendiendo a la concordia y la paz [...]». Por ello, «nadie puede ordenar o establecer lo que es contrario a la dignidad de las personas y a la ley natural» (punto 2235). Por este motivo, el CIC destaca, en el punto 2246, que «pertenece a la misión de la Iglesia emitir un juicio moral incluso sobre cosas que afectan al orden político cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona o la salvación de las almas, aplicando todos y solo aquellos medios que sean conformes al Evangelio y al bien de todos según la diversidad de tiempos y condiciones».

## 2.4. LAS FORMAS POLÍTICAS MEDIEVALES

La crisis romana del siglo v acabó por configurar una Europa dual: un Imperio en Oriente y su sustitución, en Occidente, por una serie de Estados, cuya estructura y organización se asemejan al modelo político tardo-romano, con una importante salvedad: mientras en Constantinopla la Iglesia está subordinada al poder político, en Occidente es autónoma e incluso desarrolla tendencias clericales. El intento carolingio de restaurar el Imperio en Occidente tuvo un éxito parcial y efímero, toda vez que el gobierno central no tenía ni los medios técnicos, ni los financieros necesarios para mantener una estructura imperial centralizada y eficiente. El fracaso carolingio desencadenó un proceso de desintegración política, caracterizado por la creciente privatización

del poder público, de modo que lo local se impone a lo general y Occidente se fragmenta en una miríada de señoríos autónomos que reducen el poder regio a poco menos que una sombra, sin otro respaldo efectivo que el de los territorios que el monarca conserva a título de señorío propio. La «revolución feudal» consiste en un proceso en el que el poder efectivo pasa gradualmente de la curia real a sus agentes provinciales (condes y marqueses), y de estos a sus subordinados con poder militar (los castellanos). A su vez los nobles presionan a la población rural al efecto de sustituir impuestos por prestaciones que se pagan al señor y tratan de homogenizarla, eliminando la población libre y fundiéndola con la población sujeta a esclavitud en un nuevo régimen: la servidumbre. El cambio, que discurre a lo largo del siglo XI, supone el fin de las pálidas imitaciones del modelo tardo-romano y comporta la aparición de un escenario político nuevo.

Las formas políticas medievales son incomprensibles si se prescinde de un dato crucial: surgen de la privatización del poder público previo y conservan la memoria de aquel mismo y un núcleo mínimo del mismo: el Rey. Su justificación ideológica principal se halla en la adaptación del viejo esquema indoeuropeo, que divide la sociedad en tres estamentos de base funcional, lo que en la terminología medieval se denominaban *oratores, bellatores y laboratores,* esto es, el clero que reza, el labrador que produce, y el noble que defiende. El fundamento último del dominio de los *bellatores* es militar: la supremacía de la caballería pesada en la batalla.

De forma resumida, las formas políticas propias de la Edad Media son:

*a*) *El señorío*. Es la célula fundamental. En esencia comprende un territorio reducido controlado desde una o varias fortalezas, el dominio así definido es patrimonio de una familia cuyo jefe es el señor. Este tiene a su cargo la administración de justicia, bien sea directamente, bien sea mediante sus propios tribunales, man-

tiene el orden y persigue a los criminales. El señor extrae sus recursos de las cargas que impone a los siervos, casi siempre, pero no exclusivamente, vinculados a la tierra. Esas cargas pueden consistir en monopolios (moler el grano en el molino del señor, por ejemplo), en prestaciones de trabajo a título gratuito, en el suministro gratuito de productos a la bodega del señor, etc. Teóricamente el señorío se basa en una relación contractual: los siervos otorgan prestaciones al señor, a cambio de los servicios que este les presta. Las prestaciones, o bien son fijada por la «ley de la tierra», donde alienta el recuerdo del derecho real, o bien por compromisos específicos. El incumplimiento de las obligaciones mutuas puede dar lugar a la ruptura de la relación feudal, el siervo puede en tal caso «desnaturarse». El señorío es, pues, una criatura de base consensual, que produce una reglas que vinculan tanto al señor como a los enfeudados. La función principal del señorío no es otra que proporcionar la base material necesaria para cubrir los costes del adiestramiento, equipación y sostenimiento de un profesional de las armas: el jinete acorazado. La superioridad militar de la caballería pesada justifica y sostiene el señorío.

*b*) *La organización señorial*. El señorío no está aislado, cada señorío forma parte de una sistema general en el que las relaciones entre grandes, medianos y pequeños señores se ordenan a través del establecimiento de relaciones contractuales de dependencia: el caballero está enfeudado al barón, que a su vez lo está al conde, que a su vez lo está al Rey. La ceremonia del pleito-homenaje expresa formal y públicamente las relaciones de dependencia. Idealmente el Rey no es sino el señor feudal que ocupa la cúspide del sistema de relaciones señoriales: los grandes son «sus hombres», del mismo modo que los barones lo son del grande y los caballeros del barón. Hay que tener en cuenta que las relaciones de supra y subordinación propias del régimen señorial son relaciones personales, y no institucionales, por ello cada vez que

cambia la persona del señor o del caballero el pacto debe renovarse. La ceremonia y ritual del juramento regio de constituciones y fueros al comenzar el reinado son la manifestación formal y pública de la renovación de los pactos tras una sucesión. Si no hay renovación, no hay relación señorial. La organización señorial es una organización fundada en los pactos y el Derecho.

*c*) *La doble organización eclesial*. Los *oratores* sufren un cambio importante. El *ordo clericalis* está signado simultáneamente por la continuidad y el cambio. La continuidad la da la institución episcopal y el clero secular que le está sometido. El obispo, que reside normalmente en una ciudad, dirige el clero de su diócesis en una posición de virtual independencia. Precisamente, porque obispado significa ciudad y esta artesanía y comercio (fuentes de ingresos no sujetas a señorío), el control del obispado tiene un papel importante. De ahí el interés de las familias nobles en cubrir las vacantes con sus vástagos, y el del Rey en controlar los nombramientos para proveerlos con sus criaturas. La reacción de la Iglesia es tratar de escapar del control secular a través de una de estas tres vías: en primer lugar, reservar el nombramiento al distante papado, que es la solución favorita de la curia pontificia y la que a largo plazo dominará; en segundo lugar, llegar a alguna clase de compromiso con el Rey frente a los intereses de la nobleza (recuérdese que el Rey está lejos); la tercera, generar, a partir de la sede episcopal, un señorío eclesiástico en el que el obispo es el señor, gobernante espiritual y temporal en una pieza.

Empero, la Iglesia va a desarrollar una alternativa que le permite, de un lado, afirmar su autonomía, y, del otro, asegurar la primacía papal: la invención de las órdenes religiosas, del clero regular. La clave de la innovación no está en el monacato, que es antiguo y pervive. La clave está en dotar al monacato de una nueva organización y, además, generar un nuevo tipo de clero regular. Dicha clave consiste en pasar de una larga serie de mo-

nasterios, cada uno de los cuales es una unidad en sí mismo (y frecuentemente es señor de un señorío), a una organización en la que el monasterio es la célula local de una red de órganos similares encuadrados en una organización común (la Orden), que tiene sus propios órganos de gobierno y dirección (adaptando para ello la vieja técnica de la representación), que sustraen a monjes y monasterios de la autoridad de la organización episcopal y la autoridad del obispo y se vinculan directamente con el papado. Adicionalmente, se va a crear un nuevo tipo de clero regular, con la creación de las «órdenes mendicantes», cuyos miembros viven en el siglo y participan de la vida civil, en muchos casos, prestando servicios a la población, lo que les dota de una autoridad nada desdeñable.

*d*) *Las ciudades*. Los ciudadanos, que por principio escapan al dominio señorial y que cobijan a aquella parte de la población que no tiene espacio propio en la clasificación tripartita, son *locus* de artesanos, letrados, comerciantes y personal de servicios. En la ciudad no hay servidumbre, como dice el proverbio alemán «el aire de la ciudad hace libre». Los burgos producen burgueses y estos disputan al obispo el control de la ciudad. Cuando tienen éxito, lo que es frecuente, la ciudad se dota de su propia administración y sus propios órganos de gobierno, de naturaleza más o menos representativa. La ciudad es, además, el eje de una economía monetaria, que proporciona liquidez y no solo rentas, por lo que es objeto de interés del Monarca. Las relaciones entre la corona y las ciudades tiende a ajustarse a tres variantes distintas: si el poder real es de entrada fuerte y el nobiliario lo es menos, la opción ciudadana favorita es el acuerdo con los nobles frente al Rey, la solución inglesa; si el poder real es débil y el de la nobleza inmediata, también la opción preferida es la independencia *de facto*, la solución dominante en la Italia central y norteña y en el Imperio; si el poder nobiliario es fuerte y el real débil, las ciuda-

des pactan con el Rey para contrapesar a la aristocracia, es la solución francesa.

*e*) *El Rey y el reino*. El «reino» medieval no es el conjunto de la población que habita un territorio, el «*regnum*» está integrado por los grupos de interés que tienen el peso y la capacidad suficientes para que su concurso resulte interesante para el Rey, bien porque le proporcionan apoyo político y militar, bien porque le dan apoyo financiero, bien por ambas causas. La dinámica del pluralismo medieval conduce a la procura de un árbitro que reduzca el recurso a la violencia y proporciones soluciones pacíficas a los conflictos de intereses, y el Rey aparece como el candidato mejor situado para desempeñar ese papel. La necesidad de ordenar el funcionamiento del citado pluralismo excede pronto la capacidad del Consejo Real y la respuesta general es la creación de asambleas de delegados del «*regnum*» que convoca y reúne el Rey para atender a los asuntos comunes y a los intereses de la monarquía. Aparecen así las Cortes en los reinos españoles, los Estados Generales franceses o flamencos, la Dieta polaca o la del Imperio, etc., órganos en principio reunidos para prestar el deber feudal de auxilio y consejo pero que lucharán por alcanzar la condición de órganos cogobernantes, a veces con éxito (como en los casos inglés, aragonés o sueco). Ello explica la distinción entre el *dominium regale* y el *dominium politicum*. El primero se da en el caso en que el Rey es la principal fuente del derecho, por ello aun cuando el Rey debe respetar y aplicar este, al ser fuente del mismo, tiene plena disponibilidad sobre la ley, ya que esta del Rey trae causa, el poder del Rey es así, cuanto menos potencialmente, absoluto. Por el contrario, hay *dominium politicum* cuando el Rey comparte el poder con los estamentos, de tal modo que la ley que produce, bien su acuerdo, bien la corporación de la que tanto uno como otros son parte, vincula a ambos y se sitúa sobre ellos. En el primer caso, la monarquía dispone discrecionalmente

del *regnum*, mientras que, en el segundo, el Rey es la cabeza del reino y gobierna este de conformidad con la ley acordada.

*f) El Imperio*. El sueño imperial de reunir Europa Occidental, o al menos su mayor parte, en una sola monarquía regida por un émulo del augusto romano, que intentaron los carolingios, acabó en fracaso, pero el ideal imperial no desapareció. Volverá a adquirir forma como una monarquía feudal en Alemania con la denominación del Sacro Imperio Romano. El sueño imperial implica la necesidad de obtener para el emperador el reconocimiento de su supremacía no solo frente a los nobles de los territorios imperiales, sino también frente a los monarcas situados más allá de los límites del Imperio. Esa aspiración recibirá en su momento el respaldo de buena parte de los juristas que emprenden la recuperación del Derecho Romano. La aspiración imperial exige no solo el asegurar para el emperador el dominio alemán, sino también el gobierno efectivo del mismo tanto sobre una parte importante del actual Benelux y del este y sureste francés, y, sobre todo, el control de las ciudades del norte y centro de Italia, lo que coloca al emperador en conflicto con el Papado. La voluntad de este de escapar del dominio imperial asegurará un punto de apoyo para quienes desean emancipar las ciudades italianas de las aspiraciones imperiales. A la postre, el particularismo italiano se impondrá y el Imperio se verá reducido a ser una gran monarquía alemana, cuya aspiración supremacista se va a ir diluyendo. La caída de los Hohenstaufen y la subsiguiente vacante del trono imperial —el interregno del siglo XIII — no serán remediados hasta el acuerdo que da lugar a la Bula de Oro.

A partir de fines del siglo XIII el Imperio es una monarquía feudal germana en la que el emperador se provee mediante elección por parte de un puñado de magnates, los electores laicos y eclesiásticos. El Imperio pasa a ser una monarquía electiva en la que, a cada elección, los electores negocian con los candidatos las

condiciones de la elección a costa del desmantelamiento, lento pero progresivo, del patrimonio imperial y de los poderes del Reich. El proceso supone el traslado de lo esencial del poder del emperador y su aparato administrativo a los estados territoriales, proceso que, a la larga, dejará el título imperial vacío de contenido.

En el este europeo mantiene su continuidad el antiguo imperio romano de Oriente —el Rum de los cronistas árabes— convertido en un Estado exclusivamente griego, que conservará, en lo esencial, el modelo de gobierno monárquico burocrático del imperio tardío. Sometido a una presión constante en sus fronteras, la coincidencia de la derrota militar, una crisis interna y el asalto de los cruzados latinos supondrá el hundimiento del Estado en 1204. La posterior restauración del imperio por los Paleológos dará lugar a un Estado reducido, en el que se introducen las prácticas propias del feudalismo occidental, hasta que la combinación entre fragmentación y discordia interna y presión militar externa llevó a su extinción a mediados del siglo XV.

## 2.5. BIBLIOGRAFÍA

BEARD, M., *SPQR. Una historia de la antigua Roma*. Crítica. Barcelona. 2016.

CANFORA, L., *El mundo de Atenas*. Anagrama. Barcelona. 2014.

HINTZE, O., *Historia de las formas políticas*. Revista de Occidente. Biblioteca de Política y Sociología. Madrid. 1968.

TEMA 3

# CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO MODERNO

SUMARIO: 3.1. El régimen de Estado. 3.2. Caracteres del régimen de Estado. 3.3. Bibliografía.

## 3.1. EL RÉGIMEN DE ESTADO

En sentido propio, Estado no es cualquier forma de organizar políticamente una sociedad, sino una forma particular, dotada de características específicas muy peculiares. El denominado «régimen de Estado» es una forma política, relativamente reciente, que presenta importantes divergencias con otras formas de organizar políticamente una sociedad. Así, cuando empleamos el término para designar al Estado español actual hacemos referencia a un caso concreto de una criatura política sumamente singular.

Un indicador de la modernidad del Estado es el surgimiento tardío del término mismo que designa a esa forma política. La Antigüedad Clásica desconoce el término. Los griegos hablan de la ciudad —*polis*— y de la realeza —*basileia*—, en tanto que los romanos hablan de la *civitas* y de la cosa pública, de la *res-publica* y, muy tardíamente, del *Imperium*, en el sentido de colectividad políticamente organizada por la ley romana; pero no existe el término Estado en el lenguaje público romano. En latín, el termino fuente, *status*, designa una situación estable, una posición en una ordenación, etc., pero no designa *per se* forma política alguna.

Algo similar sucede con el mundo medieval. El Medioevo conoce la Iglesia, el Papado, el señorío, el reino, el Imperio y, en un sentido semejante al clásico aunque no idéntico a este, la ciu-

dad. Solo en la Baja Edad Media comienza a denominarse «Estado» al señorío, en especial cuando este goza de estabilidad y larga duración, y mantiene su identidad largo tiempo, cuando se convierte en una parte estable de una ordenación política más amplia. Y más tardíamente aún se habla de «Estados», en plural, para designar a los estamentos que vertebran la sociedad del Antiguo Régimen, y que cuentan con representación en las asambleas medievales al efecto de satisfacer el deber feudal de ayuda y consejo, es ese el sentido del término en la conocida expresión «el Tercer Estado».

El término Estado, en el sentido moderno del uso, como designación de una forma política determinada de la unidad política, aparece por primera vez en el capítulo II de *El Príncipe* de Maquiavelo:

*«[…] Todos los Estados que en el mundo han sido y son, o bien son Repúblicas o bien son principados».*

Es en la pluma de Maquiavelo, notario que levanta acta del surgimiento progresivo de una nueva criatura política en la Europa del Renacimiento, donde surge el término para designar una forma política innovadora en la que existe una organización política estable, fuertemente diferenciada e institucionalizada, que tiende a absorber todas las funciones políticas y, en consecuencia, a situarse como la primera organización social, una organización estable e institucionalizada, con una hacienda específica, distinta de la del Príncipe, que cuenta con un personal profesional a su servicio, reclutado, organizado y pagado de forma peculiar, que asigna recursos en virtud de decisiones soberanas que se imponen a las demás organizaciones sociales, recurriendo para ello, si falta hace, a la fuerza organizada, en ejercicio de una pretensión de supremacía. Y, con la realidad, surge la palabra que la designa, palabra que subraya el rasgo diferenciador más llamativo respecto de una organización política, como la feudal (basada en un último análisis en relaciones de dependencia personal).

Se trata de la estabilidad de la organización misma, su regularidad, su institucionalización progresiva.

A lo largo del XVI el término Estado compite con otras denominaciones alternativas, como Reino, Monarquía y, sobre todo, República, afirmándose progresivamente frente a las mismas, de modo que a principios del siglo XVII su preeminencia para designar a las unidades políticas partes del sistema europeo parece clara. A partir de esos años el término desplaza completamente a las alternativas posibles y la palabra «Estado» pasa prácticamente a convertirse en sinónimo de organización política. Un buen indicador de su éxito es la adopción del término en 1648, para designar a la partes que concurren a la formación de los tratados de Westfalia, primer supuesto en que todas las partes de un acuerdo internacional se reconocen entre sí como Estados. El uso arcaizante del término para designar los señoríos, y aun las grandes propiedades rurales, no se extinguirá, empero, hasta la desaparición del Antiguo Régimen.

El Estado pasa a ser, de este modo, la forma política estándar en el orden internacional, desplazando a sus competidores, hasta configurar la sociedad internacional que conocemos actualmente como una sociedad de Estados.

## 3.2. CARACTERES DEL RÉGIMEN DE ESTADO

El Estado es una forma de organizar políticamente una sociedad dotada de características propias. Constituye un auténtico «régimen», entendiendo por tal una forma política dotada de globalidad, de carácter omnicomprensivo, una forma política que encierra las demás organizaciones sociales, que se constituye en un marco de referencia necesario de las mismas y que tiende a identificarse con la sociedad misma. Sus características fundamentales son las siguientes:

*Primero. Es una organización política diferenciada de las demás organizaciones sociales*. Esto es, una organización especializada, distinta de la organización económica, religiosa, etc., que cuenta con un aparato administrativo regular y permanente. Dicho rasgo diferencia radicalmente al Estado de la organización política feudal, a la que progresivamente sustituye. Se trata, además, de una organización política especializada, que se diferencia de las demás organizaciones sociales por absorber las funciones políticas de una sociedad, por estar especializado en ellas y no desempeñar otras —en especial no desempeñar funciones religiosas— y que se justifica principalmente por razones políticas.

Tal diferenciación presupone la existencia de una organización social que asume el desempeño de las funciones religiosas y conlleva el carácter laico —no religioso o sacro— del poder político y de la organización específica del mismo, rasgo este último que no concurre en la *Polis* o en la *Civitas*. En este sentido el surgimiento del Estado presupone la escisión del cuerpo social en organizaciones que obedecen a lógicas y principios distintos, una específicamente política y otras que desempeñan funciones religiosas, económicas, culturales, etc., contando cada una de ellas con personal propio reclutado según criterios diferenciados. Por mor de esa división, el Estado tiene la posibilidad de ser una criatura laica, de ahí las dificultades de diferenciar prácticamente vida pública y religión en aquellas culturas modeladas por religiones carentes de sacerdocio y clero, como sucede en el Islam sunní.

*Segundo. Tiene una organización servida por un cuerpo de funcionarios*. Es decir, servida por profesionales, integrados en una organización crecientemente inspirada en el principio de división y especialización del trabajo, tendencialmente dedicados en exclusiva al servicio público y retribuidos por el Tesoro público, sin consideración directa a la rentabilidad económica de su labor. Profesionales que cuentan con un estatuto particular, sancionado por el Derecho, a los que se asignan funciones peculiares y que tienen la condición no de familiares del monarca o de miembros de su séquito, sino la de oficiales públicos, como personas que ejercen un *officium* integrado en una organización regular y normalmente previsto y regulado por reglas de Derecho, por la ley. El régimen de Estado se diferencia así de la monarquía patrimonial pura, en la que la organización política se concibe como una extensión del patrimonio de la familia real, y que se organiza a imagen y semejanza de la «casa» de un terrateniente. Asimismo, se diferencia del modelo chino tradicional de la administración mediante letrados a los que solo se les exige el dominio de la humanidades y la literatura clásica. El funcionario es un especialista que sirve un servicio especializado, a título de profesional.

En otras palabras, es típico del régimen de Estado el contar con un modelo de administración burocrática, que rechaza, y supera, tanto la mera administración patrimonial como la administración mediante notables. Al tratarse de un modelo administrativo racionalmente ordenado en ramas especializadas, por razón de la materia, siguiendo el principio de división y especialización del trabajo, y estar dotado por un personal especializado, el modelo de administración burocrática resulta más eficiente que sus competidores y, por ello, los desplaza. Conviene retener que la necesidad de contar con un personal profesionalizado y especializado conlleva la de un sistema de formación que sea capaz de proporcionar los candidatos indispensables (históricamente esa ha sido una función de las Universidades).

*Tercero. El Estado tiene un régimen jurídico*. Sobre la base de la división del trabajo y, por tanto, de una organización racionalizada del mismo con tendencia a la especialización, existe un conjunto de reglas, fijado mediante normas jurídicas, que definen la competencia material y formal de los distintos servicios administrativos, el procedimiento de acceso al funcionario y el de presentación y tramitación de las demandas, así como las reglas que regulan la adopción de decisiones y, en no pocos casos, predeterminan la decisión pública misma.

Ese conjunto de reglas, elaborado para asegurar el carácter instrumental de la administración burocrática, limitando la esfera de acción entregada al funcionario, obedece en su origen a la voluntad de mantener la burocracia bajo el control de sus superiores políticos. El condicionamiento de la actuación burocrática mediante el procedimiento busca evitar que las políticas públicas que la misma aplica sean definidas por ella, y no por sus superiores políticos, la previsibilidad de la acción pública que es consecuencia de ella no es, en principio, un efecto directamente buscado. No obstante, todo ello conlleva la previsibilidad material, orgánica y temporal de la acción de las autoridades públicas. Esa previsibilidad permite la racionalización de las relaciones entre las administraciones y las autoridades públicas, de un lado, y los ciudadanos, del otro, y hace posible el cálculo previo del impacto de la actividad pública sobre las actividades e intereses de los particulares, facilitando con ello la racionalización de la vida económica, razón por la cual se ha llegado a señalar que el Estado es una precondición del desarrollo pleno del capitalismo como modo de producción dominante. Ello supone, de un lado, una garantía para el administrado, y, del otro, una garantía de la supremacía de la autoridad política que se halla en la cúspi-

de de la organización administrativa y la dirige y orienta. Siendo de destacar que la noción misma se inventó primariamente para asegurar la condición instrumental de la burocracia, mediante su estrecha supeditación a las políticas públicas definidas por las autoridades políticas situadas en la cúspide del Estado.

*Cuarto. El Estado tiene una vida pública diferenciada y autónoma*. Es decir, una estructura cultural en la que existe diferenciación, generalmente vaga, entre una esfera de conducta privada y otra pública, estando la primera entregada plenamente a la disponibilidad del individuo y en la que la autoridad pública no puede lícitamente penetrar.

La diferenciación reposa sobre el presupuesto de que el individuo es, *per se*, un ser dotado de sustantividad social y por ende política, con independencia de su adscripción estatal o posición social, y que, en consecuencia, es ser valioso en sí. Esto es, es un ser digno. Solo sobre esta base puede el individuo efectuar reclamaciones políticamente fundadas frente a la colectividad y puede, en consecuencia, reclamar y obtener reconocimiento de un ámbito de actuación social propio. En tal sentido la diferenciación es, históricamente, una creación del Cristianismo. Y su negación, la aspiración a su supresión para restaurar la absoluta unidad de la Ciudad Antigua, es lo que define el núcleo esencial del totalitarismo. De ello se sigue necesariamente que, como apuntó lúcidamente Rousseau, el régimen de Estado está atravesado por una tensión estructural entre aquellas organizaciones que desarrollan la parte fundamental de su actividad en esa esfera privada de relaciones y que, en consecuencia, reclaman el reconocimiento de su autonomía por el Estado y la pretensión de supremacía de este. Lo que implica, adicionalmente, una concepción del poder político como poder social especializado y por ende estrictamente limitado en cuanto a su ámbito de actuación legítima.

La vida pública debe ser, además, autónoma, lo que implica la convicción social de que los comportamientos políticos no son consecuencia inmediata y directa de normas éticas y/o preceptos religiosos. En otros términos, que en la actuación política, si bien es evaluable desde una perspectiva ética o religiosa, esa evaluación no viene prescrita por normas éticas o religiosas y que, en consecuencia, la vida pública tiene su propia autonomía y su propia legalidad, desde la cual se pueden efectuar juicios y adoptar decisiones políticas.

La existencia de vida pública diferenciada no implica necesariamente su autonomía. Puede suceder que resulte irrelevante la autonomía de la vida pública (caso del budismo hinayánico), o bien que la vida pública está religiosamente prescrita (como en el caso del Islam, en el que parcelas importantes de la ordenación de la comunidad política están ya determinadas por el Corán y la *sharia*, lo que supone una clara dificultad a la hora de introducir el régimen de Estado en los países de cultura islámica).

*Quinto. El Estado aspira a obtener la posición de principal, más inclusiva y completa, organización social, y, en consecuencia, a la sumisión a su supremacía de todas las organizaciones sociales restantes*. El Estado es un modo de organizar políticamente la sociedad en la que el aparato político de la misma reclama y obtiene una posición de superioridad sobre cualquier otra organización social y, en consecuencia, todas las demás organizaciones sociales están sujetas a los mandatos, controles, etc., establecidos por y desde el Estado. En el régimen de Estado la organización política es la suprema organización social.

De ahí que el Estado haya desarrollado una incesante tarea de centralización, pues esta es el instrumento normalmente más idóneo para asegurar aquella supremacía. En buena medida la historia del Estado podría describirse en términos de paso desde un técnica de dominación indirecta general, de un gobierno mediante intermediarios —los notables locales— a otra de dominación directa, en la que el Estado se relaciona directamente con sus súbditos. Tal pretensión de supremacía se traduce en la aspiración al monopolio de la producción de reglas de Derecho por el Poder Público o, al menos, en la reserva a este último de la facultad de determinar las formas y condiciones de su producción. El régimen de Estado es una forma política en la que no existe otro Derecho que el creado, o al menos reconocido como tal, por el Estado mismo.

*Sexto. El Estado aspira al monopolio del ejercicio organizado de la violencia legítima*. La clave es la palabra «organizado». En efecto, el Estado puede convivir y tolerar dosis muy variables (en ocasiones muy elevadas) de violencia privada, lo que no puede tolerar es el desarrollo significativo de formas sociales de violencia organizada, precisamente porque estas son susceptibles de generar contrapoderes y de poner en cuestión con efectividad la supremacía del Estado. La razón de ser de la frecuente prohibición de organizaciones paramilitares o milicias privadas se halla precisamente aquí.

En este sentido, la intuición weberiana debe ser matizada. El Estado se ve en la necesidad de aceptar la posibilidad de existencia de una violencia que sea a la vez privada y legítima, esta es inevitable, aun-

que solo sea porque el Estado no puede ser omnipresente. De hecho, en la legislación de cualquier Estado se encuentran cláusulas diseñadas para dar cobertura a los supuestos, eso sí excepcionales, en los que aquella puede operar. El sentido del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado no se puede desligar de su pretensión de supremacía, lo que efectivamente se reclama por el Estado es el monopolio de aquella fuerza que sea o pueda resultar irresistible, lo que en la práctica se asemeja mucho al ejercicio organizado de la fuerza misma.

## 3.3. BIBLIOGRAFÍA


HELLER, H., *Teoría del Estado*. FCE. México. 1998.

PÉREZ ROYO, J., *Introducción a la teoría del Estado*. Blume. Barcelona. 1980.

WEBER, M., *Economía y sociedad*. 2 volúmenes (vol. I). FCE. México. 2014.

# PARTE II

# LOS ELEMENTOS DEL ESTADO

TEMA 4

# LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (I)

SUMARIO: 4.1. El espacio físico: el territorio y las fronteras. 4.2. Los territorios ficticios. 4.3. Las implicaciones del dominio territorial. 4.4. La pérdida del control territorial: los Estados fallidos. 4.5. Bibliografía.

## 4.1. EL ESPACIO FÍSICO: EL TERRITORIO Y LAS FRONTERAS

De acuerdo con la teoría clásica, el Estado es una organización de poder dotada de unas características especiales. Los tres elementos que componen el Estado son:

— el elemento humano o población

— el elemento geográfico o territorio

— el elemento inmaterial o poder

Como veremos, si bien el territorio no plantea especiales problemas (salvo en algunos Estados plurinacionales), el segundo no es sostenible, por cuanto «población» es un mero concepto estadístico y no la realidad social que constituye la base humana del Estado, mientras que el tercero no es en puridad un elemento del Estado, sino una característica del Estado Independiente.

Siendo el hombre un animal territorial, y exigiendo cualquier sociedad humana un soporte físico, que es estable cuando el grupo humano es sedentario, se comprende fácilmente la relación entre Estado y Territorio. En efecto, en cuanto el territorio es un elemento constitutivo de la sociedad concreta, lo es necesariamente de la organización política de esa misma sociedad, es decir, del Estado.

El territorio puede ser definido como la parte de la superficie terrestre (incluido el subsuelo) que constituye el soporte físico de

un Estado concreto, y que, en consecuencia, está adscrito al mismo en un momento histórico dado. El polígono imaginario que delimita el territorio y fija el perfil del mismo se denomina frontera. La relación entre el Estado y el territorio no puede ser explicada en términos de homología o analogía con el *dominium*, como con frecuencia se ha hecho en el pasado; el territorio es simplemente la parte de la Tierra sometida a la autoridad del Estado, a su supremacía, y en el que este, en virtud de esa misma supremacía, establece y ordena el sistema legal efectivamente vigente.

Debe señalarse que lo que constituye un elemento esencial del Estado es la adscripción al mismo de un territorio, pero que no necesariamente este debe ser constante en sus dimensiones, ni en su ubicación. Si la aparición de un Estado comporta y requiere la determinación de un territorio propio (Eslovaquia en 1992, las repúblicas exyugoslavas desde 1990) y la desaparición del territorio comporta la del Estado (caso de Polonia entre el tercer reparto y el fin de la I Guerra Mundial), las variaciones del territorio no implican ni la desaparición, ni la pérdida de identidad del Estado. El Estado pervive tanto cuando su territorio se amplía (Estados Unidos en el siglo XIX, Alemania en 1990 tras la reunificación), como cuando se contrae (caso de Alemania en 1919 y 1945-1949), tanto si permanece estable en el espacio, como si se desplaza (como Polonia entre 1939 y 1945).

En principio, el territorio comprende la parte de las tierras emergidas que corresponden a un Estado concreto. Comprende igualmente los cursos de agua situados en el mismo y los lagos íntegramente encerrados en aquellas. Al territorio así definido se agregan una serie de elementos que se estiman parte de él, empleando la técnica de la ficción jurídica, como instrumento para la resolución de problemas concretos. La frontera es, como se ha dicho, la línea cerrada imaginaria que, determinando los límites del territorio del Estado, precisa la extensión del territorio esta-

tal y, con ella, la parte de superficie terrestre adscrita a un Estado y en la que este ejerce plenamente su autoridad.

Conviene señalar que la frontera es una línea, mejor un polígono imaginario, lo que es tanto como decir que no existen las «fronteras naturales». No hay nada que determine que la divisoria entre dos Estados trascurra por el eje central de un río, que se toma como referencia para delimitar ambos territorios, en lugar de hacerlo los límites de valle fluvial o de la cuenca del río misma. Al ser una creación del espíritu, la frontera es una creación humana, que frecuentemente tiene no poco de arbitrario. Es cierto que los Estados pueden tomar accidentes geográficos al efecto de establecer sus fronteras y delimitar así su territorio (el caso de los Pirineos entre España y Francia, o la costa en cualquier Estado ribereño), pero también lo es, y no es precisamente raro, que la frontera sea rigurosamente imaginaria, sin que cuente con un soporte geográfico determinado (como puede verse, por ejemplo, en el caso de la frontera entre Canadá y los EE.UU. al oeste de los grandes lagos). Es precisamente su carácter arbitrario lo que permite entender su variabilidad.

Durante mucho tiempo, la fijación de las fronteras se hizo de modo muy aproximado. Solo se ha convertido en práctica habitual el fijarlas con exactitud y precisión a partir del momento en el que se dispone de los medios técnicos que permiten alcanzar en el mundo real una delimitación exacta (por ejemplo, la divisoria de aguas en el caso del Pirineo).

El territorio de un Estado tiene una enorme importancia, por varios motivos, de índole jurídica, social, cultural e incluso económica.

Desde una perspectiva jurídica, en primer lugar, el territorio condiciona estrechamente la adquisición de la ciudadanía y, mediante la misma, el tamaño y composición humana de la sociedad a la que organiza. No es ciertamente casual que sean poco

menos que inexistentes los Estados que no otorgan la ciudadanía a las personas nacidas en su territorio (bajo el criterio del *ius solis*). En segundo lugar, el territorio determina el espacio físico en el que está llamado a tener plena vigencia el ordenamiento jurídico del Estado, en el que el Derecho propio del Estado tiene aplicación inmediata y, mediante esta, modula la vida social. En consecuencia, la frontera opera como un límite jurídico, al delimitar el espacio en el que la vida social se rige por el Derecho de un determinado Estado, y no el de otro.

El territorio tiene además una dimensión cultural, ello es así por dos razones distintas: de un lado, porque cada Estado tiene una o varias lenguas oficiales, por lo que la frontera comporta con frecuencia una divisoria lingüística, de modo que el territorio determina el espacio físico y social en el que es de uso común una determinada lengua, y, por ello, surte una suerte de efecto de reserva a favor de las creaciones culturales que tienen alguna de las lenguas oficiales como medio de formación y expresión; del otro, porque el territorio determina cuál es el sistema de enseñanza, cuáles van a ser los contenidos del mismo y qué formas culturales van a tener preeminencia en el mismo. Por ende, en la medida en la que las capacitaciones profesionales se obtienen y oficializan a través del sistema de enseñanza el territorio viene a determinar el modo de adquisición de las misma y las consiguientes habilitaciones profesionales.

Por último, el territorio tiene una importancia económica crucial: en primer lugar, porque determina la dimensiones del mercado interno al delimitar este; en segundo lugar, porque determina asimismo el ámbito de aplicación de las regulaciones económicas y sociales que establecen la formación de un mercado (el mercado, como institución social que es, es una creación del Estado); en tercer lugar, porque determina el espacio económico en el que opera un determinado signo monetario, en el que este tiene reconocida la capacidad para satisfacer derechos y obli-

gaciones, tiene eficacia adquisitiva y liberatoria; finalmente, porque la frontera política es también un límite económico, al fijarse en ella la línea que separa un mercado nacional de otro y en la que se ubican controles de personal y aranceles y barreras aduaneras. No pertenece al reino de la casualidad que la primera medida necesaria para generar un mercado supranacional eficiente sea precisamente levantar las barreras que las fronteras imponen a la libre circulación. En el fondo, el mercado único de la Unión Europea se está creando a imagen y semejanza del procedimiento usado por el Estado para crear su propio mercado nacional.

## 4.2. LOS TERRITORIOS FICTICIOS

Junto a la parte de las tierras emergidas adscritas a un Estado, y de las aguas interiores que en ellas se encuentran, que forman el núcleo fundamental del territorio, la necesidad ha obligado a la creación de territorios adicionales, cuyo régimen legal tiende a aproximarse al propio del territorio *stricto sensu,* mediante la técnica de aplicar total o parcialmente el régimen propio de aquel a una serie de realidades, unas motivadas por razones de seguridad, y otras por razones económicas y comerciales, que difieren sustancialmente de la parte de las tierras emergidas adscritas a un Estado. Estamos hablando de los siguientes espacios territoriales del Estado o «territorios ficticios», que confirman también parte de la soberanía territorial estatal:

*Primero. El mar territorial* (las llamadas aguas jurisdiccionales). El mar territorial se define como la parte del mar inmediatamente adyacente a la costa del territorio de un Estado, y que resulta susceptible de control directo desde tierra. Como las posibilidades de control directo dependen del estado de la técnica, el mar territorial ha evolucionado con esta. Si la doctrina del «mar libre» fue de aceptación general hasta el siglo XIX, ello fue debido a que hasta la revolución industrial no se disponía de la tecnología que pudiera permitir el control de la franja marítima adyacente a la costa desde esta. Con el progreso tecnológico que aquella supuso, los Estados adquirieron la posibilidad de controlar efectivamente la franja marítima adyacente desde la costa. Por evidentes razones de seguridad, el control de la misma resultaba necesario para asegurar la supremacía del Estado. El resultado fue, en su día, la tendencia a reclamar como propia la franja marítima susceptible de ser controlada desde la costa y asimilarla al territorio tradicional.

Ese mismo progreso tecnológico impulsó la ampliación del mar territorial. No está de más recordar que el mar de interés económico puede llegar a tener una importancia capital a la hora de proveer de

recursos al Estado, así sucede, por ejemplo, con la pesca de altura en la costa suroccidental de África o con los yacimientos de hidrocarburos del Mar del Norte. Por ello, cuando el progreso tecnológico ha permitido la explotación económica de una parte considerable de los recursos ubicados en las aguas adyacentes (principalmente mediante la pesca, la explotación minera y la obtención de recursos energéticos), se hizo imperativo establecer un régimen común generalmente aceptado como medio de prevenir y, en su caso, resolver conflictos.

En la actualidad el sistema vigente se halla recogido en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. En su virtud se diferencia, entre:

*a*) El mar territorial. Considerado parte integrante del Estado ribereño a todos los efectos. La Convención establece una amplitud máxima del mismo en 12 millas a contar desde la línea de costa. En dicha franja el Estado ribereño ejerce plenamente su autoridad y su límite constituye la frontera marítima del Estado.

*b*) El mar adyacente. Que en sentido propio no es territorio del Estado ribereño, pero en el que se reconoce a este un cierto poder de policía.

*c*) El mar de interés económico. Que constituye una suerte de semiterritorio donde, aun no siendo parte del territorio estatal propiamente dicho, el Estado ribereño se reserva la regulación y explotación de los recursos económicos en él situados, y que cuenta con una extensión máxima de 200 millas náuticas.

*Segundo*. *El espacio aéreo*. Se trata de un territorio que solo aparece cuando el progreso técnico hace posible el vuelo dirigido y controlado, lo que no sucede hasta comienzos del siglo XX. El espacio aéreo está constituido por la columna de aire que se ubica directamente sobre el territorio del Estado, comprendido, en su caso, el mar territorial. Dicho espacio se conceptúa territorio del Estado a todos los efectos y, en consecuencia, sobre él se ejerce el poder legal del Estado mismo. Como la capacidad de control del Estado sobre su espacio aéreo depende de los medios técnicos disponibles y estos son a la fecha de una eficacia limitada (en la práctica apenas es posible tener un control efectivo del espacio aéreo por encima de los 20.000 metros de altitud), el espacio aéreo solo comprende la parte de la columna atmosférica situada sobre el territorio estatal hasta dicha altitud, pero no se extiende más allá de la misma, razón por la cual se hallan en el espacio libre instrumentos como los satélites de comunicaciones o de observación.

*Tercero*. *Los buques y aeronaves privados*. En este caso, son motivos pragmáticos los que han movido a la creación de este territorio peculiar. En efecto, de no mediar en este caso la ficción cuando un buque o una aeronave saliera del espacio marítimo o aéreo de un Estado y entrara en aguas libres entraría en un espacio sin regulación por falta de Derecho aplicable, lo que acarrearía efectos perniciosos nada deseables. Con objeto de evitar la existencia de tales vacíos de Derecho, la costumbre marítima adoptó el criterio según el cual cuando un buque sale de las aguas territoriales de un Estado y entra en el mar libre, el navío pasa a ser territorio del país que abandera el buque, de este modo, se evitan los vacíos jurídicos y sus inconvenientes. Cuando se introducen los vuelos a media y larga distancia, en especial los comerciales, se adoptó para las aeronaves el criterio previamente fijado para los navíos.

*Cuarto*. *Los buques y aeronaves de Estado*. El supuesto anterior implica que los buques y aeronaves se considera que están en el territorio del Estado en cuyos puertos, aeropuertos, espacio aéreo o mar territorial se encuentran, y no en el del país que los abandera. Tal propiedad no plantea serios inconvenientes cuando de medios de transporte privados se trata, pero su aplicación general implicaría que un buque de guerra o el avión presidencial de un Estado se hallarían bajo el control e inspección de otro cuando se hallaren en el territorio o espacio aéreo de este. Como esto haría impracticables las visitas, a la regla primaria se le ha agregado una excepción: los buques y aeronaves de Estado (esto es, los que pertenecen a las Fuerzas Armadas y los que se utilizan para el transporte de personalidades) se entiende que son territorio del Estado que les abandera, sea cual sea su ubicación física.

*Quinto*. *Los recintos diplomáticos*. Que son territorio del Estado que representan ante aquel en el que se acreditan aun en el territorio de este, precisamente para asegurar la eficacia de esa representación.

En la mayor parte de esos casos el territorio no responde tanto a una realidad estructural, se trata más bien de ficciones jurídicas, merced a las cuales pueden resultar útiles determinados institutos —como las embajadas permanentes—, o bien tienen una solución clara y neta problemas jurídicos que en otro caso serían de difícil o imposible solución.

## 4.3. LAS IMPLICACIONES DEL DOMINIO TERRITORIAL

La naturaleza territorial del Estado como organización política de una sociedad arrastra consecuencias nada desdeñables, al operar como un condicionante de las oportunidades de acción que un Estado pueda tener a su alcance. Así:

*Primero*. El territorio es determinante a la hora de cuantificar y explotar los recursos naturales que pueden hallarse a disposición del Estado. El acceso y explotación económica de recursos naturales es relevante por dos razones distintas: de un lado, por las consecuencias que su presencia (o ausencia) puede tener en la fijación de la estructura económica de la sociedad que el Estado organiza; del otro, porque tiene una enorme influencia en la configuración de los recursos fiscales a disposición del Estado mismo. Los casos extremos son aquellos en los que la economía depende de un producto o un conjunto de productos determinados (así, la agricultura de exportación en Argentina o los recursos en hidrocarburos de los Estados del Golfo Pérsico), lo que puede acabar por distorsionar la misma estructura política (piénsese en Estados con una ciudadanía muy reducida y en los que la mayoría de la población tiene un estatus de extranjero residente, como sucede en la mayoría de los miembros de los EAU) o inducir la continuidad de gobiernos autoritarios que obtienen aprobación mediante subsidios (si es cierto que no hay imposición sin representación, lo es más que sin representación tampoco hay impuestos).

*Segundo*. La ubicación geográfica puede ser determinante. Así, un Estado insular no necesita de una ejército potente, pero para el mismo es imperativo controlar las rutas marítimas tanto por motivos de seguridad como comerciales, de donde se sigue que está forzado a dotarse de una potente marina (mercante y militar) so pena de ser muy vulnerable.

*Tercero*. La orografía del territorio puede condicionar estrechamente la organización misma del Estado. No pertenece al reino de la casualidad que la norma estadística indique que los Estados de mayor extensión del planeta sean Estados de forma federal (con la sola excepción de China), como tampoco lo es que la fácil accesibilidad del conjunto del territorio facilita la adopción de estructuras políticas unita-

rias, en tanto que las dificultades de comunicación entre las distintas partes del territorio inducen a la creación de identidades locales potentes que exigen un reconocimiento político (España, sin ir más lejos)

*Cuarto*. La vecindad. La ubicación espacial del Estado es determinante: la vecindad puede reducir drásticamente las opciones de un Estado particular. Piénsese en el caso de Polonia entre Alemania y Rusia, por no hablar del caso de Israel.

En los manuales es frecuente sobreentender que el territorio oficial de un Estado determinado, aquel que delimitan sus fronteras, se halla bajo el control efectivo del Estado. La realidad es más compleja. Para que el Estado tenga el control efectivo de todo su territorio es indispensable que el aparato del mismo tenga presencia en el conjunto de aquel, es indispensable que la administración civil, la justicia y las fuerzas de seguridad tengan presencia en el conjunto del territorio, de tal modo que hagan efectivo el control legal sobre el mismo. De no ser así puede ocurrir, y ocurre, que la ausencia del Estado convierte una parte de sus territorio en tierra de nadie, en la que aquella hace posible la emergencia de poderes de hecho, emergencia que no excluye la posibilidad de que alguno o algunos de los mismos sean organizaciones criminales. Cuando el Estado no posee el control sobre una parte significativa de su territorio legal estaríamos ante un «Estado fallido».

## 4.4. LA PÉRDIDA DEL CONTROL TERRITORIAL: LOS ESTADOS FALLIDOS

El concepto «Estado fallido» serviría para identificar aquellos Estados que, en terminología de Max Weber, son incapaces de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, sobre una población y un territorio concreto. El fenómeno no es nuevo, ya que siempre ha habido Estados con dificultades para hacer valer su poder o su organización a lo largo y ancho del territorio. Lo llamativo es que, a día de hoy, sigue siendo numeroso el volumen de Estados que no ejerce su soberanía efectiva sobre amplias zonas de su territorio, o bien que se enfrenta a fenómenos nue-

vos, de organizaciones criminales transnacionales. Estaríamos así ante dos tipologías de Estados fallidos, el modelo de Estado propio de países en vías de desarrollo, afectados por guerras, corrupción, hambrunas, sequías, pobreza, etc., y cuyo subdesarrollo estructural no permite al Estado organizar de forma efectiva el país, por un lado, y, por otro, el modelo de Estado aquejado por fenómenos de violencia, cárteles, favelas y otras organizaciones criminales transnacionales que generan espacios donde el Estado no puede ejercer el monopolio legítimo de la fuerza. Así, la ausencia del Estado puede ser efectiva en todo o en partes sustanciales del territorio. Holsti (1996: 82) define el Estado fallido como «el Estado que carece de la capacidad de generar lealtad —derecho a gobernar—, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política».

El Estado fallido no es sinónimo de un Estado frágil. En el Estado fallido está amenazada, cuestionada y puede colapsar. Un Estado débil podría degenerar en un Estado fallido, pero hay diversos niveles de debilidad y no todos llegarían a una situación límite como la de Sudán, Afganistán, Somalia, Costa de Marfil, Liberia o Haití. En este sentido, es habitual recurrir a índices de medición de la debilidad de los Estados, como el elaborado por la organización Fund for Peace, que señala que los Estados frágiles poseen una serie de características o atributos en común, que serían los siguientes:

— La pérdida del control físico del territorio o del monopolio del uso de la fuerza

— La erosión de legitimidad de la autoridad de turno para llevar a cabo decisiones colectivas

— La incapacidad de proporcionar servicios públicos básicos

— La incapacidad de interaccionar con otros Estados como miembro propio de la comunidad internacional

La CIA o el Banco Mundial elaboran índices similares, donde examinan qué países están lastrados por el tráfico de drogas, las guerrillas, el contrabando de armas, los movimientos masivos de población o los desastres naturales. En estos países, los índices de mortalidad y las violaciones de derechos humanos se incrementan de forma exponencial, lo que supone que representan una amenaza contra su propia seguridad interna y la de los vecinos. Mantener el control de las fronteras territoriales en los países vecinos se hace complejo y los conflictos, en numerosas ocasiones, se traspasan de una a otra frontera.

## 4.5. BIBLIOGRAFÍA


CROSSMAN R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. 1975.

Fund for Peace, www.fundforpeace.org

HALL, J. A., y Ikenberry,G.J. *El Estado*. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

HOLSTI, K. J., *The State, the War and the State of War*. Cambridge University Press. Cambridge. 1996.

JUSTE RUIZ, J., *et al.*, *Derecho Internacional Público*. Punto y Coma. Valencia. 2002.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales,* Tecnos, Madrid. 2003.

WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Vol. I. FCE. México. 2014.

TEMA 5

# LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (II)

SUMARIO: 5.1. La base humana del Estado. Población y pueblo. 5.2. Nación y Estado Nacional. 5.3. La construcción de las naciones. 5.4. La puesta en cuestión del Estado Nacional. 5.5. Bibliografía.

## 5.1. LA BASE HUMANA DEL ESTADO. POBLACIÓN Y PUEBLO

Siendo el Estado la organización política de una sociedad, el conjunto de los miembros de esa sociedad constituyen la base humana del Estado. Es, pues, el conjunto de las personas miembros de la sociedad, que forman parte de la misma, el pueblo en sentido amplio, el que constituye el elemento personal del Estado. La relación de pertenencia a una determinada sociedad y, por ende, a un Estado determinado, se denomina «nacionalidad», que consiste en el vínculo de adscripción de una persona a un Estado, y que generalmente opera como presupuesto de la ciudadanía del Estado mismo

La nacionalidad es un término con múltiples acepciones, que se pueden resumir en dos grandes categorías. En primer lugar, nos podemos encontrar con una definición sociológica de nacionalidad, que implicaría la pertenencia a un grupo de personas vinculadas entre sí por una serie de características sociológicas, como la lengua, la etnia, la historia o la cultura común. Es por tanto un concepto vinculado más a la Nación que al Estado (que unas veces coinciden y otras, no). En segundo lugar, podríamos hablar de una definición jurídica, en la medida en que se refiere al vínculo que existe entre un Estado soberano y un individuo, de forma tal que ser nacional de dicho Estado implica ser miembro del mismo y someterse como tal a su soberanía.

Desde una óptica jurídica, la nacionalidad tendría una dimensión pública y otra privada. La pública haría referencia a un título jurídico que surge de la vinculación del individuo con el Estado, y que determina la pertenencia del ciudadano a un Estado concreto. En el ámbito privado, la nacionalidad implica la existencia de unos derechos y obligaciones del ciudadano nacional de un Estado.

La nacionalidad es un concepto que, generalmente, se aplica a las personas físicas. Sin embargo, también existen autores que estiman que el concepto se podría ampliar a las personas jurídicas (en el caso español, por ejemplo, la normativa existente permite atribuir la nacionalidad española a las sociedades de capital —arts. 5 y 6 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas de 1989 y arts. 6 y 7 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de 1995—.

La nacionalidad debe ser diferenciada de la ciudadanía. Mientras que la primera se refiere a la adscripción social/estatal de una persona, la segunda se refiere a solo una parte de los nacionales, aquellos que, por gozar de la plenitud de los derechos políticos, constituyen el núcleo políticamente activo del Estado y pueden, en consecuencia, participar en los procesos de formación de la voluntad política del Estado mismo.

Si se prefiere, dicho de otro modo, mientras que el nacional es miembro de la comunidad política, el ciudadano es aquel miembro de la misma que, además, cuenta con las facultades necesarias para concurrir a la formación de la voluntad de esa comunidad y, eventualmente, a ocupar los puestos de gobierno y administración de la misma. No por casualidad a los derechos fundamentales que reconocen a determinados miembros de la comunidad aquellas facultades se les denomina convencionalmente «derechos políticos».

A su vez, la ciudadanía presupone que el Estado del que se es miembro es de algún modo un Estado Constitucional, en el que rige el gobierno del Derecho, el poder está distribuido entre diversos actores e instituciones y en el que todos, o al menos algunos, de los miembros del Estado tienen a su disposición medios para participar activamente en el proceso político. En caso contrario no puede haber ciudadanía y no podemos hallar más que súbditos, esto es, personas meramente sujetas a la autoridad de un Estado al que pertenecen, pero del que no forman, ni pueden formar, parte activa.

Que el elemento humano del Estado está formado por los nacionales implica que su base humana no es la población del mismo. En efecto, «población» es un concepto puramente estadístico que comprende las personas que son habitantes del territorio de un Estado, con independencia de cuál sea su adscripción política. Así, los residentes extranjeros forman parte de la población, pero no forman parte de la misma los nacionales del Estado que residen fuera de su territorio. En rigor, la base humana del Estado viene dada por el «pueblo», por el conjunto de personas que son miembros de un Estado en virtud de las leyes del mismo. En principio, el vínculo nacional es prescriptivo, en el sentido de que es independiente de la voluntad personal y viene predeterminado por la ley. Es la ley estatal la que viene a determinar quiénes son «nacionales» (y en qué condiciones se puede llegar a serlo) y quiénes no. No obstante, la nacionalidad no es siempre y necesariamente forzosa, toda vez que cabe la posibilidad de cambiar la adscripción a un Estado de forma voluntaria, usualmente mediante la adquisición, asimismo voluntaria, de la nacionalidad de otro.

Como la pertenencia a un Estado comporta ventajas notables, en especial para quienes residen fuera del mismo (entre las que destacan el derecho a la protección por parte del Estado del que se es miembro), y habilita a la persona para ser ciudadano y, con

ello, a tener voz en la adopción de las decisiones del Estado, las personas tienen mucho interés en gozar de la nacionalidad de un Estado. Si bien, puede darse el caso de privación de la nacionalidad y la caída en un estado anómalo: la denominada apatridia. Ello puede darse esencialmente por dos tipos de razones: de un lado, por las divergencias entre las legislaciones nacionales sobre ciudadanía; del otro, por el uso de la privación de nacionalidad como sanción.

El artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 entiende que la nacionalidad es un derecho fundamental de la persona. Ello supone que los Estados no podrán privar arbitrariamente a nadie de su nacionalidad. Esta misma regla se recoge en el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Convenio sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, el Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, y el Convenio sobre los Derechos del Niño de 1990.

La patología de la nacionalidad por conflicto de leyes trae causa de dos fuentes esenciales: por una parte, del interés de determinados Estados de atraer y dotarse de una base humana lo más amplia posible, lo que puede dar lugar a una acumulación de nacionalidades; por otra, de las distintas concepciones del cuerpo político y, en consecuencia, de la pertenencia nacional. En cambio, la privación de nacionalidad como sanción es una invención de los regímenes totalitarios, que la han utilizado para excluir del cuerpo político a los disidentes. Los problemas de acumulación de nacionalidades se tratan de resolver mediante acuerdos entre los Estados afectados (los llamados tratados de doble nacionalidad).

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los Estados tienen un positivo interés en dotarse de una base humana lo más amplia

posible, toda vez que una ciudadanía numerosa es, en sí misma, un recurso de poder, constituye un elemento fundamental para contar con una base fiscal y militar amplia, puede constituir un recurso económico extremadamente importante, e incluso supone una exigencia para la sostenibilidad de los servicios y prestaciones públicas. De ahí, tanto el uso táctico de las legislaciones sobre nacionalidad, como las políticas familiares y natalistas.

## 5.2. NACIÓN Y ESTADO NACIONAL

El Estado ha surgido históricamente con independencia de la Nación y con anterioridad a la misma. El procedimiento habitual ha sido muy mayoritariamente la creación progresiva de un Estado mediante el crecimiento y modernización del aparato administrativo de una Monarquía. No obstante, la forma ordinaria, el paradigma del Estado desde hace algo más de doscientos años, viene dado por el Estado Nacional. Aquel Estado en el que su base humana es y se constituye en Nación.

El término «nación» es de origen latino, y nos remite a la comunidad de origen. En este sentido es preciso diferenciar la Nación de la Patria. Si la segunda, definida en razón del espacio físico (sede de la propia existencia y de la propia estirpe), es un fenómeno viejo como el mundo, no sucede así con la Nación. En principio, el término es usado sin contenido político preciso para hacer referencia a la comunidad de origen por razones geográficas, idiomáticas o culturales. El término comienza a adquirir significación política a lo largo del siglo XVIII, al pasar a usarse como referencia al pueblo, al elemento humano de una comunidad política. El término «nación», aun carente de perfil preciso, se emplea durante la Revolución Americana y el origen teórico del concepto es obra de la Revolución Francesa.

La razón última de la forja del concepto es política. En el cuadro del Antiguo Régimen la soberanía corresponde al Rey, que es por ello monarca absoluto. Como la construcción de un Estado liberal exige la división de poderes y esta no es compatible con la soberanía del Rey, y la teoría política liberal que postula la división del poder no contempla la soberanía, es necesario inventar un sujeto político susceptible de ser titular alternativo de la soberanía misma. Rousseau había desarrollado una concepción política que permitía el traslado de la soberanía al pueblo, pero la misma implicaba explícita y necesariamente la democracia y el sufragio universal. Para evitar tanto el peligro del retorno del absolutismo, como el riesgo de una democracia (y máxime de una democracia radical al estilo rousseauniano), se concibe la invención de la Nación.

Pero el concepto de la Nación no es uno, casi desde su cuna se han venido oponiendo una concepción constitucional, política y universalista de la Nación, de un lado, y una concepción etnicista, particularista y romántica del otro:

*Primero. La Nación Política*. La nación política parte de la Concepción Revolucionaria (o francesa) de la Nación. Formulada por Siéyés, la Nación sería «*el conjunto de ciudadanos (o personas) que viven bajo una misma ley y están representados en una misma legislatura*». El nuevo concepto tiene diversas implicaciones sumamente novedosas:

*a*) Primero, la referencia a los ciudadanos comporta la existencia de un *status civitatis* común, idéntico para todos los ciudadanos, la existencia de una legislación común, única, que establece un idéntico estatuto legal para todos los miembros del cuerpo político, lo que supone la ruptura con la estructura estamental, de privilegios, del Antiguo Régimen, que se caracteriza por la inexistencia de esa legalidad común y su sustitución por un agregado de legalidades particulares vinculadas a cada uno de los estamentos. La Nación, por el contrario, se concibe como una asociación política forma-

da por miembros jurídicamente iguales precisamente en razón de su común e igual condición de miembros.

*b*) Segundo, comporta la exigencia de igualdad ante la ley, que se deriva del hecho de que la misma es idéntica para todos. La ley es única y está llamada a dar a los miembros el cuerpo político, precisamente por serlo y en su condición de tales, no un tratamiento legal, sino el mismo. Lo que determina el alcance de la igualdad revolucionaria, de la igualdad nacional, es precisamente que la ley contempla y debe contemplar a los miembros de la asociación política en condición de tales, y, en consecuencia, no puede establecer diferenciaciones de trato legal entre dichos asociados.

*c*) Tercero, al exigir un sistema de representación, y que este sea común, no solo refuerza la ruptura con la sociedad de privilegios, además postula un Estado constitucional, incompatible con la monarquía absoluta.

*d*) Cuarto, la idea de Nación exige que el poder legislativo esté en manos de una asamblea representativa de los ciudadanos, con lo cual se postula un Estado constitucional en el que el Parlamento que representa a los ciudadanos iguales ante la ley sea el órgano supremo.

La Nación supone, por tanto, la sustitución del Antiguo Régimen por un Estado Constitucional en una sociedad de clases tendencialmente igualitaria. De ahí su relevancia simbólica, y la absorción por el liberalismo de la temática patriótica, hasta el punto de que el período revolucionario patriota y revolucionario son términos sinónimos en la terminología propia del movimiento liberal. La Nación no es otra cosa que el Estado de ciudadanos. Y son miembros de la Nación los que con anterioridad eran súbditos de la Monarquía. El Estado precede a la Nación y la crea. La Constitución de 1812 lo dirá con claridad meridiana: «*Constituyen la Nación española el conjunto de los españoles de ambos hemisferios*».

La nueva estructura fundada en la Nación comporta la atribución del predicado nacional a las instituciones fundamentales del Estado, que se justifican por un nuevo principio de legitimidad, que exige como lealtad prevalente la lealtad a la Nación (Justicia, Hacienda, Fuerzas Armadas, Administración, pasan de reales a nacionales).

Tal es la concepción que se difunde en Europa durante el período de la Revolución y el Imperio. Allí donde existe una comunidad política sólida organizada en Estado —supuesto implícito del modelo francés original—, se da la mayor capacidad de movilización, y la mayor eficiencia, comparativa res-

pecto del Antiguo Régimen que fuerza a quienes se resisten a la integración en la *Grande Nation* (que en 1810 tiene sus fronteras en el Elba, Dalmacia y Campania) a reproducir el modelo nacional de organización para resistir la hegemonía francesa, alumbrándose nuevas Naciones, fueren o no homogéneas desde el punto de vista étnico. Es el caso portugués, español, holandés o suizo.

*Segundo. La concepción étnica* (germánica) de la Nación. Es una concepción que aparece como alternativa a la concepción revolucionaria. La organización nacional-revolucionaria reposa sobre un valor entendido previo: la certeza de la Nación. La Nación la forma el colectivo de los que antes eran súbditos del Rey de Francia y de Navarra, que ahora lo es de los franceses. Es el Estado el que define la Nación, pues esta es el cuerpo moral formado por los miembros del Estado. La superior eficacia de la organización nacional y su mayor capacidad de movilización obligan a los Estados que padecen la ofensiva de la hegemonía francesa a adoptar la organización nacional.

En aquellos casos en los que existe un Estado bien asentado existe la posibilidad de la imitación directa del modelo francés, pero existen otras situaciones que no permiten la traslación directa de dicho modelo. Tal es el caso del espacio germánico, que une la conciencia de una fuerte identidad colectiva con una extrema fragmentación política. La respuesta en tal caso va a ser una concepción alternativa de la Nación.

La Nación pasa a ser concebida como una comunidad étnica o cultural, como una comunidad que trasciende a los Estados singulares, y que se funda en la semejanza interna y en la diferenciación respecto de los demás. La Nación pasa a ser algo anterior y superior al Estado, que deriva de ella. El criterio de identificación nacional pasa a ser un criterio étnico: el *Volkgeist*, la comunidad cultural e idiomática, la raza, la religión, etc. En otras palabras, el acento se desplaza de la cuestión ¿qué es ser Nación? a otra bien distinta, ¿quién es Nación?

Debe observarse que así cómo la concepción revolucionaria es étnicamente vacía y, por tanto, compatible con la definición nacional tanto de una comunidad monolingüe (Portugal) como de una pluricultural (Suiza); pero, en cambio, tiene un contenido político definido, la concepción germánica es su imagen invertida: la Nación es étnicamente unívoca, pero políticamente vacía y, por ello, compatible con cualquier contenido político. La versión más extendida y popular de la concepción étnica de la nación viene dada por el «principio de las nacionalidades» formulado por Mancini: un pueblo con comunidad de origen, costumbres y lengua y la conciencia de esa unidad constituye una Nación, y tiene, en consecuencia, derecho a constituirse en Estado Nacional independiente.

Las concepciones étnicas de la Nación pueden ser simples, cuando se atribuye la definición del hecho nacional a un solo rasgo diferenciador fundamental (la lengua es la más frecuente por su expresividad, capacidad de inclusión y flexibilidad), o complejas, cuando la diferenciación étnica, y con ella la definición del hecho nacional, surge del concurso de una pluralidad de elementos.

*Tercero. Otras concepciones de la Nación*. Si las dos anteriores han sido la forma de entender el fenómeno nacional más importantes, no son las únicas. A ellas cabe unir la concepción voluntarista de la Nación, formulada por Renán, de la Nación como asociación voluntaria, como plebiscito cotidiano; las concepciones teleológicas de la Nación, formuladas en primer término por Bauer, que definen la nación como comunidad de destino, y popularizada en España por Ortega y Gasset y Primo de Rivera; o la concepción estalinista, que modifica la concepción étnica tradicional exigiendo, además, viabilidad económica.

## 5.3. LA CONSTRUCCIÓN DE LAS NACIONES

Los orígenes teóricos del concepto de Nación parten de la Revolución Francesa (en su sentido político) y del romanticismo de Herder, Fichte o Mancini (en su sentido etnicista). Sin embargo, la construcción de la mayoría de las Naciones se produce como consecuencia de la modernización, en opinión de algunos auto-

res. Para Ernest Gellner, el nacionalismo es histórico, y se puede ubicar temporalmente en la transición de la sociedad agraria a la sociedad industrial. Desde esta perspectiva, las Naciones no son algo dado, sino una creación de los Estados y los nacionalismos, de forma tal que, a menudo, los individuos tienen que elegir entre distintos nacionalismos que compiten dentro de un mismo Estado. La Nación surge con la industrialización porque en la sociedad agraria el papel de la cultura consiste en mantener las jerarquías existentes, mientras que, para el nacionalismo, *«la unidad política legítima* [la Nación] *se constituye con miembros anónimos que tienen una misma cultura»* (Gellner, 1997: 46). El mundo industrial difiere del mundo agrario, principalmente, en que se basa en el crecimiento económico y científico, más que en una tecnología estable. Ya no es una sociedad malthusiana y los regímenes se mantienen en el poder en función de si son capaces de generar crecimiento económico. En consecuencia, el crecimiento económico deriva en una notable movilidad social y, si bien en la sociedad moderna existen también diferencias de riqueza entre la población, como ocurría en el mundo agrario, la desigualdad social no está ya amparada por la ley o la costumbre (Gellner, 1997: 53-62).

Por ello, Gustavo Bueno (2000: 128-129) sitúa la novedad de la Nación política en su «norma de inclusión», dicho de otro modo: «Es cierto que Idea no garantizaba ni la Igualdad, ni la Libertad, ni la Fraternidad de los con-nacionales, más que sobre el papel; (…) pero, sin embargo, también habrá que decir que la nación no excluía de la soberanía a los pobres, en cuanto clase o casta cerrada».

Eric Hobsbawm, en su libro *Naciones y nacionalismo desde 1780,* comparte la idea de Gellner o de Anderson de que las Naciones son comunidades imaginadas que datan de un momento concreto. Las teorías de la modernización sobre el concepto de Nación se basan en el hecho de que la modernización trajo consigo la

movilización social, el impulso a las comunicaciones, la creación de una conciencia ciudadana, y, en definitiva, la quiebra de las lealtades tradicionales y la creación de nuevas realidades nacionales. De esta manera, para B. Anderson, la Nación es una comunidad imaginada y el nacionalismo es el movimiento que impulsa a dicha comunidad, desde que el surgimiento del capitalismo, por un lado, y la desaparición de las viejas monarquías y la erosión de la religión, por otro, dieron lugar a un tipo de sociedad diferente en Europa. En consonancia con lo anterior, Gustavo Bueno sitúa el surgimiento de la nación política en el cambio de los grupos de control político acaecido con la caída del Antiguo Régimen. En palabras del filósofo (Bueno, 2000: 113): «La nueva entidad procede de una revolución de la sociedad política del Antiguo Régimen, en el que el poder venía del cielo al rey y pasaba de este al pueblo; en virtud de lo cual tendría lugar la transformación turbulenta en la sociedad política del nuevo régimen, en el que un pueblo (en realidad el pueblo urbano o burgués) terminará haciéndose con el control del poder político, arrebatándoselo a la nobleza, y al rey absoluto, y asumiendo la soberanía en lugar de Dios».

Siguiendo a Hobsbawm, la Nación surge ligada al liberalismo en sus orígenes y a una razón económica. Las Naciones debían ser grandes, ya que de lo contrario, según el liberalismo, no se alcanzaría el progreso y crecimiento de la riqueza nacional. De tal forma que las Naciones pequeñas estarían dispuestas a sacrificar su existencia para integrarse en Naciones más grandes con el fin de sobrevivir y alcanzar mayores ventajas económicas. Dicha prioridad económica supondrá que hasta 1945 habrá una enorme heterogeneidad étnica y cultural dentro de las grandes Naciones creadas. De hecho, Hobsbawm (2000: 45) cita algunos ejemplos, tales como que «fueron los escoceses y no los ingleses quienes inventaron el concepto del "británico del norte", después de la unión de 1707. Fueron los hablantes y paladines del galés en el

Gales decimonónico quienes dudaban que su propia lengua *[…]* es decir, quienes daban por sentadas la necesidad y las ventajas del bilingüismo». E incluso superando el «principio del umbral», esto es, tratándose de una Nación «grande» en el sentido económico, hacía falta cumplir otras tres condiciones para ser una Nación, entre 1830 y 1880. Son:

*a*) La pertenencia a un Estado que existiese en aquellos momentos y que tuviera un pasado histórico arraigado.

*b*) La existencia de una antigua elite cultural, transmisora de la lengua literaria y administrativa nacional.

*c*) Disponer de una probada capacidad de conquista.

En otras palabras, durante la primera etapa del nacionalismo, en clave liberal burguesa, la Nación era una entidad grande y viable económicamente, donde se produjo la asimilación de comunidades y pueblos más pequeños en otros mayores (Hobsbwan, 2000: 23-45). Por el contrario, a finales del siglo XIX se fue gestando un nacionalismo popular o protonacionalismo, donde, para el autor, el factor fundamental fue la conciencia de pertenecer o haber pertenecido a una entidad política duradera, y no tanto el compartir una lengua, una etnia o una religión común (Hobsbwan, 2000: 55-88).

En todo caso, la cuestión fundamental que plantea el hecho nacional radica no tanto en quién es Nación, cuanto en determinar qué cosa es «ser Nación», sea cual sea el hecho nacional que genera una Nación, se pasa al problema general de en qué consiste el hecho mismo de constituir una Nación. Es innegable que crear una Nación supone reformular la entera estructura política de una sociedad determinada. Por ello, de acuerdo con Recalde, puede entenderse que la Nación es, ante todo, un modo de organizar el espacio político de una sociedad. Es un modo de organización política, el modo nacional de organización.

El modo nacional de organización tiene un principio rector, que constituye su eje: el principio de centralidad de la comunidad definida como Nación, y, en consecuencia, la organización política de una sociedad sobre la base del mismo y de sus consecuencias. Así, el modo nacional de organización se caracteriza por:

*Primero*. La afirmación de la supremacía de la Nación sobre cualquier otra organización social. La Nación se convierte en el sujeto político primordial y más relevante.

*Segundo*. La afirmación de la prevalencia del interés nacional. El interés nacional es el más importante de los intereses sociales y, en caso de conflicto, todos los demás intereses, sean estos cuales fueren, ceden ante el interés nacional.

*Tercero*. La asignación de posición prevalente a la lealtad nacional. Al ser su sujeto el más importante, la lealtad a la Nación es la lealtad más importante, y por ello prioritaria, aquella que se impone en caso de conflicto, y para cuyo desarrollo se instrumenta un complejo aparato simbólico que se impone a la población mediante la socialización que proporciona el sistema de enseñanza.

*Cuarto*. La necesidad de la legitimación nacional de las autoridades y administraciones públicas. Siendo la adscripción nacional la fuente primaria de obligación política, solo las instituciones, autoridades y administraciones nacionalmente investidas pueden reclamar obediencia indisputada. No hay otras autoridades legítimas que las nacionales. De ello se sigue el repudio del gobierno indirecto y su sustitución por la relación directa del Estado con los ciudadanos mediante una administración diversificada implantada en todo el territorio.

*Quinto*. Siendo suprema la Comunidad Nacional, y teniendo esta una economía y unos intereses económicos propios, una y otros son los intereses económicos predominantes. La unidad de la nación exige la unidad económica de la misma, y una ordenación de las instituciones económicas en función de esa unidad económica. Por otra parte, esa ordenación debe efectuarse de tal modo que permita la imposición del interés nacional, sea económico o no, sobre cualquier otro interés económico. En el extremo, la supremacía de la economía nacional puede exigir la propiedad nacional de toda o parte de la economía.

*Sexto*. En tanto que comunidad con identidad, la Nación tiene una cultura nacional. Todos los nacionales deben ser partícipes de esa cultura nacional, y, por ende, deben ser socializados en la misma. Ello puede exigir un sistema de educación pública, pero exige, en todo caso, la orientación nacionalista del sistema de enseñanza, sea cual fuere su organización y titular.

*Séptimo*. La Nación es una comunidad de nacionales, que lo son igualmente, por razón de su mera pertenencia. Todos, pues, están llamados a las tareas de la nación y a todos incumbe su fortaleza y defensa. La cohesión nacional es un deber prioritario. Todo cuanto, dividiendo y enfrentando a los nacionales, ponga en cuestión la cohesión nacional debe ser eliminado.

En consecuencia, el modo nacional de organización exige la ordenación de la sociedad bajo el postulado de la supremacía de la Nación, la socialización nacionalista de la población incluye necesariamente una llamada a las masas que da lugar a un tipo especial de populismo o igualitarismo nacionalista. A las exigencias de la movilización y la socialización consiguiente responde el surgimiento de un discurso ideológico que otorga centralidad a la comunidad nacional imaginada de la que se predican autonomía, sustantividad y condición de humanidad y de un conjun-

to de símbolos colectivos y ritos públicos que configuran una verdadera religión secular inmanente.

De lo dicho se siguen, cuanto menos, tres consecuencias que conviene tener presentes:

*Primera*. La Nación es un artefacto, es una criatura política generada por un movimiento político. No hay, y no puede haber, «Naciones naturales», la nación es un ente creado por los hombres a través de la implementación de un diseño político. No hay «esencias nacionales» ni el o los «hechos nacionales» son un producto de la naturaleza o de la historia que nos viene impuesto. La nación es una comunidad imaginada que existe como tal cuando y en la medida en que los nacionales se reconocen en ellas. Por eso puede haber, y hay, identidades nacionales compartidas.

*Segunda*. Por el hecho de ser un artefacto se sigue que nadie es *naturaliter* nacional de una nación determinada. Los nacionales no nacen: se hacen, las naciones no son: se construyen. Es siempre alguien previo quien genera la Nación, en unos casos ese sujeto preexistente creador de la Nación es el Estado (como ejemplo, el caso francés), en otros casos el sujeto generador es un movimiento político nacionalista (como en los casos alemán e italiano), finalmente en otros la creación y desarrollo de la Nación es obra conjunta de un Estado previo en proceso de la nacionalización y un movimiento nacionalista.

*Tercera*. La construcción de la Nación es, en esencia, un proceso de socialización política mediante el cual se difunde el principio fundamental de primacía general e incondicionada de la Nación. Es por ello un proceso de generación de consenso sobre el sujeto político principal. Históricamente los medios principales para crear el consentimiento y generar la «conciencia nacional» ha sido la generación e imposición de un universo simbólico que define como nacionales los símbolos y ritos, mediante los cuales se da visibilidad a la unidad social, unido al uso en sentido nacionalista tanto del sistema de enseñanza como de los medios de comunicación de masas (cuando estos han hecho acto de presencia).

## 5.4. LA PUESTA EN CUESTIÓN DEL ESTADO NACIONAL

Nacido en Europa el Estado Nacional se ha difundido como modelo estándar, de tal modo que vivimos en un mundo organizado en Estados nacionales. La liquidación de los imperios europeos tras la II Guerra Mundial ha venido a multiplicar exponencialmente su número, así una forma política poco menos que exclusiva de Europa y las colonias de población europea o mestiza ha devenido la regla general. A día de hoy el número de Estados nacionales con escaño en la Asamblea General de la ONU supera los 190 y la no pertenencia a dicha organización se ha convertido en poco menos que un exotismo. Aparentemente, el éxito de dicha forma política es completo.

No obstante el modelo del Estado nacional soberano e independiente se está viendo cuestionado, y lo está siendo especial en

su propia cuna, en Europa. Dicho cuestionamiento tiene dos vertientes: una de orientación básicamente conservadora, que no pone en cuestión el modelo mismo, sino su aplicación en casos concretos; y otra de orientación cosmopolita, que pone en cuestión el modelo mismo invocando implícitamente sus raíces.

La vertiente conservadora no cuestiona la pertinencia del Estado Nacional como forma política principal, lo que cuestiona es la naturaleza de tales de algunos Estados Nacionales existentes por cuanto los mismos no se corresponden exactamente con las divisorias étnicas que determinan los pueblos «realmente existentes» en nombre de nacionalismos de base étnica que aspiran a la coincidencia entre comunidad diferenciada y su estado, invocando para ello alguna variante del nacionalismo étnico de base romántica. Es el caso de Escocia, Flandes, Euskadi, Cataluña, Córcega, Bretaña, etc. En Europa, sus éxitos más recientes son la disolución de Checoslovaquia y la destrucción de Yugoslavia. Su pretensión fundamental no es otra que ajustar la forma política al grupo étnico correspondiente, del que se predica una homogeneidad nacional no pocas veces ficticia. Si se considera que los Estados étnicamente homogéneos son una rareza (no llegan a la docena en todo el planeta) se apreciará el potencial de cambio que comporta.

La vertiente cosmopolita es de inspiración liberal-constitucional y pone en cuestión al modelo del Estado-Nación mediante dos vías distintas: en primer lugar, limita progresivamente la independencia y autoridad del Estado Nacional en virtud de la pertenencia de estos a una comunidad de pueblos, la comunidad internacional, que impone principios y reglas que limitan el poder del Estado y el ejercicio legítimo de su autoridad. Esa restricción es mayor por razón de la creación de instituciones generales o especializadas que dan visibilidad y organización tanto a la comunidad internacional como a sus secciones regionales (así la Sociedad de Naciones primero y las Naciones Unidas después, en

cuanto a las primeras, y el Pacto de San José o el Convenio Europeo de Derechos Humanos para las segundas). En segundo lugar, por la aparición de un fenómeno nuevo que pone en cuestión el modelo en el lugar de su invención, en Europa, la creación de uniones de Estados con vocación de superación del Estado Nacional al efecto de generar unidades políticas amplias, de base multinacional, cuyo paradigma es la Unión Europea.

La tendencia al cuestionamiento del Estado Nacional se ve reforzada por el abandono progresivo del marco nacional como marco económico principal, si no exclusivo, con sus consecuencias de barreras arancelarias, proteccionismo no arancelario, dispersión de normas sobre las actividades económicas que superan el marco nacional, etc., que, por su propia naturaleza, fragmentan el espacio económico mundial y dificultan el comercio y los intercambios, a favor de una regulación favorable a la libertad de circulación de personas, bienes y servicios en una economía mundial abierta e integrada (lo que suele denominarse «la globalización»). En este caso, la «globalización» hace posibles economías de escala que tornan económicamente obsoleto y debilitan el modelo del Estado Nacional y ejercen una presión constante a favor de grandes unidades políticas. Tan solo los Estados de gran tamaño escapan, siquiera parcialmente, a esa constricción. De ahí no solo el fenómeno de la Unión Europea, sino también la tendencia a la creación de otras uniones de Estados que, con mayor o menor fortuna, buscan adaptarse a una economía-mundo que prima el tamaño.

## 5.5. BIBLIOGRAFÍA


ANDERSON, B., *Imagined Communities: Reflections on the origin and the spread of nations*. Verso. Londres. 1983.

BUENO, G., *España frente a Europa*. Alba Editorial. Barcelona. 2000.

CROSSMANN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

ESPLUGUES MOTA, C., *et al., Nacionalidad y Extranjería*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2001.

FICHTE, J. G., *Discursos a la nación alemana*. Editorial Nacional. Madrid. 1977.

GELLNER, E., *Cultura, identidad y política*. Gedisa. Madrid. 1989.
— *Nacionalismo*. Destino. Barcelona. 1997.
— *Nations and Nationalism*. Blackwell. Oxford. 1983.
HERDER, J. G., *On social and Political Culture*. Cambridge University Press. Cambridge. 1969.
HOBSBWAN, E., *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona. 2000.
RECALDE, J. R., *La construcción de las naciones*. Siglo XXI. Madrid. 1982.

TEMA 6

# LOS ELEMENTOS DEL ESTADO (III)

SUMARIO: 6.1. El poder del Estado. La cuestión de la soberanía. 6.2. Estado y Estados: los límites de las concepciones contractualistas. 6.3. Estado y Comunidad internacional. 6.4. Bibliografía.

## 6.1. EL PODER DEL ESTADO. LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA

La doctrina clásica ha venido sosteniendo, desde su invención por Bodino, que la soberanía es un elemento esencial del Estado. Esta tesis no es sostenible, pero no es menos cierto que Estado y soberanía son conceptos estrechamente relacionados.

El término soberanía es de origen medieval. En su origen designa la posición del señor en el señorío, sin embargo la posición del Rey como paradigma hace que poco a poco su uso se reserve al Rey. Por otra parte, tanto este, como las ciudades independientes italianas se afirman frente al Papado afirmando ser «*superiores non recognoscentes*». A mediados del XVI El terreno está preparado para la aceptación de una doctrina que unifique ambos elementos. Su formulación corresponde a J. Bodin, miembro del grupo de los «*politiques*» que tratan de salvar Francia de las guerras de religión mediante un poder real fuerte laicamente justificado.

Bodino define la República como el recto gobierno de varias familias y de lo que les es común bajo una autoridad soberana. Esta es, por tanto, la que identifica al Estado como tal. La definición de la soberanía dada por Bodino es formalmente doble: de un lado, «el poder supremo sobre ciudadanos y súbditos no sometido a leyes» y, del otro, «la potestad absoluta y perpetua de

una República», entendiendo por potestad absoluta aquella que es, simultáneamente, *plena potestas y plenitudo potestatis*.

La definición en tales condiciones va ligada a una doctrina de las formas de gobierno definidas según la titularidad de la soberanía. La monarquía es aquella forma de gobierno en la que la soberanía reside en el Rey, en tanto que la República es aquella otra en que reside en los nobles o en el pueblo. En tanto que poder supremo, la soberanía comprende el poder de hacer las leyes, de administrar justicia y de emitir moneda. El Soberano puede, según sea el Estado, ejercer tales poderes directamente o mediante oficiales o comisarios.

La construcción bodiniana es coherente cuando y en la medida en que la misma es un justificación del Rey en la monarquía absoluta. El Estado se define por la soberanía, la monarquía por la soberanía real. En la monarquía absoluta en el Rey se unen tanto el poder del Estado como el poder supremo en el Estado. Creada en defensa del absolutismo, la doctrina de la soberanía se halla ligada a su origen. De acuerdo con la misma el poder del Estado es siempre y necesariamente absoluto (entendiendo por tal aquel que carece de limitaciones legales) y en el Estado siempre y necesariamente hay alguien que ostenta un poder de dichas características. Por ello no es casual que, mientras que los autores que defienden formulas absolutistas (Hobbes, Puffendorf, Rousseau) tratan del Estado en términos de soberanía, quienes defienden la división y limitación del poder (Locke, Montesquieu) eluden el concepto.

La erosión del concepto bodiniano de soberanía se va a acometer en tres frentes; en primer lugar el de los Derechos del Hombre, noción que es incompatible con cualquier clase de poder absoluto; en segundo lugar, por la realidad internacional, en la que la paridad formal del «Estado de Naturaleza» interestatal da paso a los sistemas informales de Estados primero y a las organizaciones inter y supranacionales después; finalmente, por la

teoría de la división de poderes, que tenderá a reducir el poder soberano a una suerte de poder intermitente cuyo contenido específico es establecer y ordenar la división de poderes en el Estado.

Con el Estado liberal, de división de poderes, declaración de derechos y sistema europeo, poco queda de la noción bodiniana. No obstante, el uso del término se mantiene por su utilidad, ya que su titularidad designa el principio de legitimidad sobre el que se asienta la organización constitucional del Estado y con ella la titularidad del poder constituyente y por la no invención de conceptos alternativos.

La puesta en cuestión radical de la soberanía como atributo estatal viene, no obstante, de otra parte. Del Estado federal. Como veremos, este es un Estado de Estados. Una organización política en la que, sobre el mismo territorio y población, operan dos aparatos estatales distintos, dos Estados diferentes: la Federación y el Estado federado. El entendimiento del Estado Federal en términos de soberanía es imposible: si la soberanía es un atributo del Estado o bien la misma reside en los Estados miembros, con lo cual en estos reside la última instancia política, el poder supremo, la Federación no es un Estado y sus decisiones pueden ser anuladas por los Estados. Es la tesis de los partidarios americanos de la doctrina de la nulificación, o de von Seydel. La Federación no es un Estado, ergo no existe el Estado federal como tal Estado, la Federación es fruto de un convenio entre Estado Soberanos, los Federados, que, como partes contratantes, conservan la facultad de revisar la adecuación de las acciones federales a las cláusulas del contrato. Si, por el contrario, la soberanía reside en la Federación (tesis de los hamiltonianos), no hay derecho de secesión, ni nulificación, pero entonces no se entiende como pueden ser Estados los Federados.

Jellinek apunta un radical camino de salida: la soberanía no es un elemento del Estado, es una característica del Estado Inde-

pendiente, pero no el carácter definitorio del poder estatal. Lo peculiar del poder estatal viene dado por el dato crucial de que este es la organización política de una sociedad, una manifestación de la autoorganización de la sociedad misma. Por tanto, lo definitorio del poder estatal no es su extensión, sino su naturaleza. El poder estatal es aquel que surge de la propia sociedad que se organiza en Estado, aquel que no deriva de cualquier otro poder anterior

El rasgo definitorio del poder estatal es constituir un poder originario de mando. En consecuencia, allí donde nos encontramos con un ente público territorial, que organiza una comunidad, cuyo poder procede de modo directo e inmediato de la misma, que es originario de esta, hay un Estado. Esa es la situación del Estado Federal, en el que la Federación es un Estado porque organiza a la sociedad federal y de ella surge su poder, en tanto que también lo es el Estado federado, porque organiza a la sociedad del propio Estado y de ella recibe su poder.

No obstante su liquidación conceptual, el uso del término «soberanía» para definir la autoridad y posición del Estado se mantiene. Ello se debe fundamentalmente a dos razones: de un lado, el peso de una tradición plurisecular, que se remonta cuanto menos al siglo XVII; del otro, la incapacidad registrada hasta la fecha de producir un concepto alternativo que dé cuenta de la naturaleza peculiar del poder del Estado y sea adecuado para explicar su realidad.

## 6.2. ESTADO Y ESTADOS: LOS LÍMITES DE LAS CONCEPCIONES CONTRACTUALISTAS

El Estado no es una criatura única, en el mundo real lo que existe es una pluralidad de Estados que interactúan entre sí rigiéndose por los principios y reglas que forman tanto el Derecho

Internacional general como los acuerdos o convenios que los Estados acuerdan. No obstante la corriente principal de la teoría política de inspiración liberal e individualista, que es sin duda la más extendida, ha abandonado la concepción aristotélica del hombre como ser social y, a la hora de explicar la sociedad civil y el Estado, ha tratado de justificar que la pertenencia política y la autoridad legítima derivan del consenso de los gobernados, sirviéndose para ello de alguna forma de contractualismo. En ello viene a coincidir con aquellas corrientes que sostienen alguna clase de gobierno autoritario sobre un fundamento individualista, como sucede con Hobbes o Rousseau.

El contractualismo contemporáneo domina la teoría política liberal de modo poco menos que absoluto. Ahora bien, la doctrina de la fundación de la sociedad civil y el Estado a partir de alguna clase de acuerdo voluntario entre individuos, tanto si se trata de una doctrina que defiende la existencia material de alguna clase de tal acuerdo, como si utiliza la imagen del contrato social como un diseño ideal típico, cuando no como una metáfora, está diseñado para dar cuenta de la creación de un cuerpo político determinado. En consecuencia, la existencia de una pluralidad de Estados postula la existencia de una pluralidad de acuerdos voluntarios (sean estos expresos o tácitos) cada uno de los cuales genera su correspondiente Estado. Vistas así las cosas hay que concluir que el contractualismo está condenado por su propia definición al parroquialismo: puede explicar la existencia de uno o varios Estados determinados, pero es incapaz de dar respuesta a la cuestión referente al sistema en el que estos Estados se insertan, y resulta ciego ante la eventual creación de alguna clase de comunidad de Estados.

Para el contractualismo es inevitable aceptar la conclusión lockeana: los distintos Estados existentes viven entre sí en «Estado de Naturaleza.» Siendo así las cosas, no puede hablarse ni de co-

munidad internacional, ni de Derecho Internacional (que presupone la existencia de aquella).

No obstante, el mundo no es así. Que el contractualismo no tenga la capacidad de dar cuenta de la existencia de una comunidad internacional y, en su caso, de las instituciones de esta, en nada afecta al hecho de que aquella existe y que se ha dotado de su propio ordenamiento jurídico y de sus propias instituciones. Ciertamente, el contractualismo puede explicar desde su propia lógica la existencia del Derecho Internacional Convencional, toda vez que, por definición, este nace del acuerdo entre los Estados contratantes, si bien su lógica exige la no vinculación del legislador nacional por los tratados que el Estado suscribe (como sucede efectivamente en el caso de los EE.UU.). Empero no tiene una respuesta consistente respecto del Derecho Internacional general ni sobre la comunidad que lo genera. En otras palabras, el contractualismo es intrínsecamente parroquial y, por ello, necesariamente afín al nacionalismo.

## 6.3. ESTADO Y COMUNIDAD INTERNACIONAL

El Estado realmente existente no es una criatura única: convive con otras criaturas similares, como se ha dicho. El Estado, cada Estado, interactúa con sus semejantes en el seno de un conjunto, de un sistema de Estados. Ello implica que el Estado está necesariamente inserto en un conjunto de relaciones, que dichas relaciones generan inevitablemente una serie de principios y reglas que ordenan la actuación de los Estados, diferenciando las actuaciones admisibles de aquellas otras que no lo son, que la interacción comporta la existencia de relaciones de competencia y colaboración entre Estados, todo lo cual torna obsoleto el concepto de soberanía , como en su lugar se afirmó.

La existencia de una pluralidad de Estados conlleva, ante todo, la posibilidad de competencia entre los mismos. Competencia por los recursos humanos, por los recursos naturales, por el prestigio, la fama y el poder. La competencia tiende a intensificarse en la medida en la que nos encontramos ante una economía-mundo abierta y, al mismo tiempo, la existencia de una economía-mundo así induce relaciones de cooperación. Por el contrario si la economía-mundo se halla compelida por la política de los Estados en el sentido de la restricción, si la mayoría de los Estados y, en especial, los mayores optan por una estrategia de «Estado comercial cerrado» las relaciones económicas entre Estados disminuirán en importancia e intensidad y la competencia entre los Estados tenderá a desplazarse del plano comercial al del poder político puro, con el riesgo consiguiente de una mayor propensión al uso de la fuerza para satisfacer los intereses de los distintos Estados. En pocas palabras: a mayor apertura económica, mayor propensión a la cooperación, a menor apertura, mayor propensión al conflicto.

La inserción de cada Estado en un sistema de Estados obliga a cada uno de ellos a contemplar su inserción en una comunidad internacional. Esta lo es no solo por la común condición humana de los ciudadanos de todos los Estados, sino también porque un sistema de Estados sin sujeción a normas es sencillamente imposible. La mera posibilidad de existencia de una pluralidad de Estados que se relacionan entre sí genera necesariamente un conjunto de principios y reglas que todos los miembros del sistema tienen que aceptar como vinculantes por el hecho de ser comunes y generadas por el trato asimismo común. Aparece así un «Derecho internacional general», cuyo respeto se convierte en requisito necesario de la mutua aceptación y reconocimiento entre los Estados, y, por ende, de la legitimidad de la autoridad de cada uno de los Estados parte del sistema.

Resulta obvio que la existencia de ese Derecho que, como tal, es vinculante para los Estados, comporta la limitación del poder estatal en su vertiente exterior, limitación que es no solo fáctica, sino también jurídica. Y, en la medida en que las personas son destinatarias directas o mediatas de aquel, la mera existencia de dicho Derecho comporta una limitación *ad intra* del poder del Estado. En consecuencia, este no es nunca un poder carente de límites legales cuya determinación escapa a la voluntad unilateral de cada uno de los Estados miembros del sistema. Por lo tanto, la obsolescencia del concepto bodiniano de soberanía resulta obvia. La aparición del derecho a la «injerencia humanitaria» en la esfera del gobierno interno de un Estado tiene precisamente ese origen.

## 6.4. BIBLIOGRAFÍA

HOBBES, T., *Leviatán*. FCE. México. Varias ediciones.
LOCKE, J., *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Tecnos. Madrid. Varias ediciones.
ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*. Tecnos. Madrid. Varias ediciones.

# PARTE III

# LAS FORMAS DE ESTADO (I)

TEMA 7

# LOS PRIMEROS ESTADOS

SUMARIO: 7.1. La Ciudad-Estado. 7.2. El Estado Patrimonial. 7.3. El Estado Burocrático. 7.4. El Imperio. 7.5. Bibliografía.

## 7.1. LA CIUDAD-ESTADO

La ciudad-estado es una forma política muy antigua. Se halla en la raíz de las grandes civilizaciones de Mesopotamia y la cuenca del Indo, en las que la ciudad-estado precede a los imperios propios del «Estado hidráulico», si bien en nuestra cultura el paradigma de la ciudad-estado viene dado por las *poleis* griegas. Tras la caída del Imperio Romano resurge en Occidente, en especial en Italia y en el Imperio, hasta el punto de que en un determinado momento pudo representar una alternativa política viable a los reinos medievales. El éxito del Estado burocrático primero, y del Estado nacional después, ha convertido a la ciudad-estado en una criatura excepcional en el mundo moderno, en la que esta forma política pervive, al menos parcialmente, en algunos microestados europeos y asiáticos, cuyo mayor exponente es el caso de Sin-gapur.

La *polis* tiene como presupuesto la existencia de la ciudad. A su vez, esta presupone que la agricultura ha sido capaz de generar un excedente económico que permite la aparición de profesiones no ligadas directa e inmediatamente a la producción de alimentos, que ese excedente hace posible la emergencia de profesiones especializadas en distintas clases de artesanía y servicios, y que la población que se dedica preferentemente a tales tareas se agrupa en núcleos urbanos. Si el excedente es importante es factible que los núcleos urbanos lo sean a su vez. En todo caso, para

el desarrollo de la ciudad es indispensable el comercio, tanto si este es de proximidad o de larga distancia, ya que este proporciona recursos que el entorno inmediato no proporciona.

Como ya se ha señalado, la ciudad-estado está integrada por el núcleo urbano y el territorio adyacente del que la ciudad depende y que la ciudad controla, lo que en la terminología griega se denominaba la *chora*. Su población puede estar integrada en el sistema político de la ciudad (como sucedía en Atenas) o bien puede estar privada de participación en el proceso político (como sucedía mayoritariamente en las ciudades helenísticas) e incluso estar sometida a un estatuto equivalente a la servidumbre (como sucedía en el caso de Esparta).

El gobierno de la ciudad puede revestir diversas formas. En los casos de mayor antigüedad, la forma de gobierno original es el gobierno unipersonal dinástico, esto es, alguna forma de monarquía, como sucesor natural de la jefatura preurbana. No obstante, la tendencia general conduce la Ciudad-Estado a alguna forma de gobierno republicano, en general muy ligada al grado de desarrollo del comercio y a las necesidades militares. Es en la ciudad-estado donde surge la identidad entre ciudadanía como pertenencia activa al cuerpo político y servicio de armas. De ahí la tendencia griega a alguna clase de gobierno oligárquico cuando el servicio militar requerido es el propio de la infantería pesada cuyo costoso equipo debe sufragar el ciudadano, y la opuesta al gobierno del *demos* cuando el servicio requerido es primariamente naval y la exigencia de equipo es reducida o nula. En Atenas, por ejemplo, los *tethes* son ciudadanos de pleno derecho porque prestan el servicio como remeros en las galeras de la armada. En todo caso, la tendencia mayoritaria en el gobierno de la Ciudad-Estado (especialmente si el comercio a larga distancia es importante en la economía de la ciudad) discurre en el sentido del predominio del patriciado en el gobierno de la ciudad, tendencia

que favorece la adopción de alguna clase de gobierno aristocrático.

Obviamente la Ciudad-Estado es un cuerpo político de pequeño tamaño, no obstante, la experiencia prueba que la *polis* es capaz de generar sentimientos de pertenencia muy fuertes que se traducen en un sólido patriotismo local, aun cuando el gobierno de la ciudad no sea democrático.

Aunque en el pensamiento político griego el modelo ideal-típico de la *polis* concibe la misma como un cuerpo autosuficiente, por no decir autárquico (recuérdese que Platón propone que la ciudad sea mediterránea para minimizar el comercio y se preocupa por determinar el tamaño óptimo de la misma), la realidad es significativamente distinta: la autosuficiencia no está al alcance de ninguna *polis,* y las mayores y más desarrolladas lo son precisamente en tanto en cuento desarrollan el comercio a la larga distancia y la industria y la artesanía para alimentarlo. Por ejemplo, Atenas exporta cerámica, tanto de lujo como ordinaria, e importa alimentos de la cuenca del Mar Negro, Milán está especializada en la producción de armas, Florencia y Siena en los servicios bancarios, las ciudades de la Hansa en el comercio del pescado y el grano, Venecia tiene un imperio comercial, etc.

La Ciudad-Estado adolece de tres debilidades en la competencia interestatal: en primer lugar, su tamaño hace que sus recursos humanos y militares sean escasos, si desarrolla un imperio comercial puede paliar parcialmente esa desventaja, pero no colmarla, frente al Estado territorial la *polis* se halla en inferioridad; en segundo lugar, la *polis* es una criatura política autocentrada en grado sumo, como consecuencia, tiende a dotarse de una ciudadanía exclusivista, lo que se acentúa en los casos en los que el gobierno es aristocrático, la Ciudad-Estado tiende a ser muy poco inclusiva y ello le impone límites estructurales muy rigurosos, dado que solo le permite un crecimiento colonial (así, Venecia) es significativo que la más exitosa de las *poleis*, Roma, se caracte-

rizara precisamente por lo opuesto, por la inclusividad; en tercer lugar, la única vía apta y disponible para escapar a las consecuencias del reducido tamaño, manteniendo la autonomía de la ciudad, pasa por alguna clase de federalismo (tal es el caso de la Hansa o la Liga Aquea), pero la lógica de la federación no es a la larga compatible con la vida política auto-centrada que caracteriza a la ciudad-estado. Una asociación de egoístas no es fácil que sea muy eficiente.

En el contexto europeo, la ciudad-estado, pujante durante la Edad Media, se vio progresivamente eclipsada por el desarrollo de los Estados territoriales. En la actualidad, solo subiste en algunos Estados federales a título de Estado federado (sería el caso de Viena en Austria, o Hamburgo y Bremen en Alemania) y en los supuestos de microestados de muy escasa dimensión (San Marino, Mónaco, etc.).

## 7.2. EL ESTADO PATRIMONIAL

La forma política del Estado Patrimonial obedece a una lógica muy sencilla: el cuerpo político se conceptúa como de la propiedad del gobernante y este lo administra y dirige como si de una parte de su patrimonio privado se tratare. En este caso, el cuerpo político no es otra cosa que una extensión del patrimonio del gobernante, es parte de la propiedad del mismo. El Estado deviene así en *res privata* (una «cosa privada»). Una conceptuación del cuerpo político en términos de identificación con la hacienda del gobernante no es ciertamente muy sofisticada. Su afinidad electiva con el gobierno unipersonal dinástico, esto es, la monarquía, resulta obvia, ya que cada hacienda requiere su hacendado. Sintéticamente, sus características son las siguientes:

> *Primera*. *Monarquía*. El Estado es un Estado Territorial cuyo espacio físico está integrado por los territorios que reconocen como señor a una persona y/o a una dinastía. De tal modo que el Estado se identifica con el rey y es considerado como la primera y principal de sus posesiones. El Estado es el rey y la hacienda es propia del rey.

*Segunda. Libre disposición*. Al ser el Estado, y con el su territorio y población, una extensión del patrimonio regio, está sujeto a las mismas reglas que este último, y así como el monarca puede disponer libremente de sus bienes, precisamente porque lo son, puede disponer libremente del Estado y de sus elementos. Así puede arrendar partes del territorio, puede ceder partes del mismo a un tercero (sea miembro de la dinastía o no, como Alfonso el Batallador cediendo el reino al Temple), puede hipotecar o vender porciones del Estado a terceros, puede dividir el Estado (Fernando I de Castilla entre sus hijos). Y, del mismo modo en que el patrimonio privado puede constar de varias fincas, el patrimonio del rey puede comprender varios Estados distintos entre sí. Al igual que el patrimonio puede ser compuesto, cabe la posibilidad de que la monarquía sea asimismo compuesta. En consecuencia, del mismo modo que las distintas haciendas del patrimonio privado pueden tener estatutos diferentes, los distintos Estados partes de una monarquía compuesta pueden tener estatutos diferentes (tómense como ejemplo los territorios de la Corona de Aragón).

*Tercera. Transmisión hereditaria*. El estado patrimonial no es compatible con la monarquía electiva, toda vez que esta exige la diferenciación entre el dominio de la corona y el de la familia a la que pertenece cada monarca singular (como sucedía efectivamente en el reino visigodo). El Estado patrimonial exige, por ello, una monarquía hereditaria, de este modo el cargo y el dominio se trasmiten conjuntamente a favor de los herederos. Si las reglas de la sucesión lo permiten y la monarquía es compuesta nada impide que el rey saliente reparta sus dominios entre sus hijos por vía testamentaria (así, Sancho el Mayor de Navarra).

*Cuarta. Divisibilidad del Estado*. Al ser una extensión del patrimonio regio, el Estado es divisible por definición. Del mismo modo que el propietario puede dividir una hacienda y retener una parte y enajenar otra, o puede sencillamente enajenar el Estado en su conjunto, el monarca puede dividir el Estado, sea compuesto o no, y puede transmitirlo en parte o en su totalidad por su mera voluntad (que es lo que se hizo en las cesiones de Bayona: Carlos IV cede sus reinos a Napoleón a cambio de una pensión, y este, a su vez, cede los reinos que ha recibido a su hermano José, que deviene rey de las Españas).

*Quinta. Posibilidad de crecimiento por agregación*. Del mismo modo que un terrateniente puede ampliar sus dominios adquiriendo a título oneroso o gratuito nuevas fincas, un Estado patrimonial puede ampliarse mediante la adquisición de nuevos territorios. Si las nuevas adquisiciones se incorporan directamente al Estado preexistente, este será unitario; si no se produce una incorporación plena, aparecerá una monarquía compuesta.

*Sexta. Administración patrimonial*. El reino es administrado por los miembros de la casa del rey de forma semejante a como se administran las fincas de un terrateniente. La administración corre a cargo de los miembros de la *familia regis,* son los parientes y servidores del rey los que tienen a su cargo la gestión de los asuntos públicos, y, por ello, los cargos administrativos se modelan a imagen y semejanza de los usados para la administración de la residencia y las fincas de un terrateniente. No tiene por qué haber, y frecuentemente no hay, ni diferenciación en servicios especializados, ni división racional del trabajo, ni exigencia de especialistas entrenados para servir aquellos, ni procedimientos establecidos, etc.

El Estado Patrimonial ha tenido una enorme importancia en la historia de la Europa medieval, y se halla en los antecedentes de buena parte de los Estados modernos actuales, en cuyo origen casi siempre se encuentra alguna clase de Estado patrimonial. El caso de mayores residuos del modelo del Estado Patrimonial en uno contemporáneo es, sin duda, el caso británico.

## 7.3. EL ESTADO BUROCRÁTICO

Difiere esencialmente del modelo anterior por cuanto comporta un grado de institucionalización mucho mayor y más fuerte, lo que, en consecuencia, comporta una menor dependencia de las relaciones interpersonales. La diferencia específica del Estado Burocrático radica precisamente en el tipo de administración que comporta. Mientras que en el Estado Patrimonial la administración es asimismo patrimonial o, en su caso, una administración mediante notables (lo que Weber llamaba una administración *per honoratiores*), el Estado Burocrático se basa en una administración burocrática, es decir, una administración que presenta las siguientes características:

*Primera. La estructura de la administración se basa en el doble principio de división y especialización en el trabajo*. El aparato administrativo recibe una organización en la que los distintos servicios se conciben y operan como especializados por razón de la materia, y, en consecuencia, cuentan cada uno de ellos con un campo de acción específico en el que intervienen con carácter exclusivo. Así los servicios de enseñanza (por ejemplo) son los únicos competentes sobre tal área de actividad, su organización se adapta a las exigencias de la gestión de tales servicios y tales asuntos, a su vez, quedan reservados al departamento especializado por razón de la materia que los agrupa. La estructura de la administración es racional con arreglo a fines.

*Segunda. Una organización administrativa basada en servicios especializados por razón de la materia es servida por un personal asimismo especializado*. La administración burocrática es una administración servida por especialistas que son, al tiempo, profesionales y a los que tendencialmente se les exige dedicación a tiempo completo.

*Tercera. El personal al servicio de la administración es reclutado entre personas con la preparación exigible para desempeñar funciones especializadas*. De preferencia mediante procedimientos de mérito y capacidad. Lo que presupone la existencia de instituciones docentes que otorgan la preparación indispensable a los posibles candidatos. Esa ha sido la misión histórica de las universidades.

*Cuarta. Los profesionales que sirven a la administración son retribuidos por el Tesoro, y sus ingresos se determinan por el grado de preparación exigido y su nivel de responsabilidad*. En todo caso aquellas se fijan sin consideración alguna relativa a la eventual rentabilidad del servicio prestado y con independencia de ella. Lo que permite la atención de las necesidades indivisibles, como, por ejemplo, la seguridad pública.

*Quinta. La organización administrativa está predeterminada por las leyes y su actividad solo es válida cuando se opera en la esfera de competencia que a cada servicio atribuye la ley*. Los servicios ejercen competencias, esto es, poderes legales tasados predeterminados por el legislador. La predeterminación legal de la organización y de la competencia de los servicios busca acantonar a los funcionarios en un rol instrumental, de tal modo que la administración se sitúe bajo la dependencia de sus superiores políticos (que son quienes establecen las leyes que regulan la organización administrativa).

*Sexta. La administración solo puede operar válidamente de conformidad con las normas de procedimiento establecidas por la ley*, de tal forma que las decisiones adoptadas fuera del procedimiento o no ajustadas al mismo carecen de validez. Además el procedimiento se diseña para que el mismo predetermine, en la medida de lo posible, la decisión que en cada caso el funcionario del servicio haya de adoptar. De nuevo aparece aquí un rasgo fundamental: la estricta sujeción a un procedimiento que fijan los gobernantes, y no los funcionarios, persigue reducir a aquellos a la condición de instrumentos de los gobernantes, al efecto de que las políticas que efectivamente aplica la administración son las que determinan los gobernantes, y no las que interesan a los funcionarios. Debe señalarse que la sujeción a procedimiento hace previsible el funcionamiento de la administración y facilita el control de sus decisiones, lo que produce seguridad jurídica a los particulares.

El modelo de administración burocrática se ha revelado históricamente más eficiente que la administración mediante notables o la administración patrimonial, por lo que ha venido a desplazar a las demás. Su superioridad explica el fenómeno de la adopción del mismo modelo para la gestión de organizaciones no estatales y para la de los actores económicos colectivos, en especial las grandes empresas, generando así, junto a la burocracia pública, una muy importante burocracia privada.

De otro lado, el modelo burocrático, porque permite previsibilidad de la acción pública y de sus consecuencias, ha venido a operar históricamente como una condición indispensable para el cálculo económico a largo plazo, y ha venido a configurarse como un presupuesto de las inversiones cuyo período de maduración es prolongado. En razón de ello se ha podido sostener que el modelo burocrático es una precondición de la industrialización y la economía modernas.

En sí mismo el Estado burocrático no predetermina qué clase de gobernante y gobierno va a tener el Estado mismo. Por ello, es en principio compatible tanto con el gobierno autoritario y el absolutismo político, como con el gobierno constitucional.

El modelo burocrático es indispensable para que pueda llegar a operar un gobierno constitucional, tanto si este es democrático como si no lo es. De hecho, la necesidad de asegurar la condición instrumental de la burocracia postula la necesidad de introducir un elemento clave de cualquier clase de gobierno constitucional: la existencia de una justicia independiente y la competencia de los jueces para examinar la legalidad de la actuación administrativa y anular sus decisiones cuando las mismas no son ajustadas a la ley.

Adicionalmente no existe incompatibilidad entre administración burocrática y absolutismo político. El modelo burocrático es perfectamente compatible con el gobierno autoritario. Ahora

bien, la combinación entre gobierno autoritario y administración burocrática tiene propiedades peculiares. Del lado de la administración la combinación con el gobierno autoritario posibilita la expansión de las funciones administrativas respecto de las propiamente políticas y, por ello, tiende a incrementar el poder de la burocracia, con ello se viene a debilitar la existencia de posibles controles externos sobre el funcionamiento de la administración. El único remedio efectivo a la autonomización de la burocracia es la persistencia de un control judicial efectivo de la actuación administrativa, lo que, de por sí, supone una nada desdeñable limitación del gobierno autoritario. Del lado de los gobernantes la combinación entre absolutismo político y administración burocrática tiende a absorber al gobernante: el rey deja de ser el soberano para pasar a ser el «primer funcionario del Estado» que, en cuanto tal, ostenta un poder al tiempo supremo y limitado, aun cuando la limitación sea frágil.

## 7.4. EL IMPERIO

La imperial es una forma política muy peculiar que, a pesar de su importancia histórica, suele atraer escasa atención entre los politólogos, cosa explicable porque desde el desmoronamiento de los imperios coloniales europeos tras la IIGM no existe en el planeta una criatura política que se autodescriba como «Imperio», aunque ciertamente si por «Imperio» entendemos al «Estado Universal» de una civilización, en el sentido de Toynbee, China lo es y la Federación Rusa muestra cuanto menos algunos de los requisitos de la forma política imperial.

En sustancia, las características principales del Imperio son las siguientes:

*Primera*. *Pluralidad étnica y territorial*. La forma imperial difiere del Estado nacional en que en la primera es constitutiva una característica a la que es alérgico el Estado nacional: el Imperio es étnicamente diverso y territorialmente complejo. Es constitutivo de la forma Imperio que en el haya una pluralidad

de pueblos de tal modo que exista uno o varios principales y otros que no lo son, al menos no necesariamente. La Doble Monarquía es en este sentido ejemplar.

*Segunda. Asimetría*. El imperio es una forma política que exige la diferenciación en el seno de los territorios y poblaciones del Estado entre un núcleo principal, que determina el pueblo dominante y su territorio (la metrópoli) y conjunto más o menos extenso de periferias que, tengan su propia organización política o no, están subordinadas a aquella (las dependencias). A su vez, estas pueden estar consideradas como partes constitutivas del cuerpo político general y sus miembros pueden gozar de la ciudadanía metropolitana plena, o pueden estar conceptuadas, como meras pertenencias del conjunto o de la metrópoli, en cuyo caso quedan reducidas a un estatus colonial: son del Imperio, pero no son miembros del mismo (el caso de Puerto Rico respecto de EE.UU. o de las colonias africanas en el Imperio Británico).

*Tercera. Lengua o lenguas imperiales*. La forma imperial responde a la diversidad étnica y a los problemas que la misma conlleva mediante una respuesta que incluye la existencia de una o más lenguas que gozan de oficialidad y materialmente al menos de supremacía cultural (el griego y el latín en Roma, el inglés en el Imperio británico, el alemán y el húngaro en la Doble Monarquía, etc.). La lengua o lenguas oficiales gozan del apoyo público, tienden a ser conceptuadas como lenguas universales de cultura y su dominio es indispensable para formar parte de la élite rectora (y frecuentemente también de la burocracia imperial).

*Cuarta. Primacía metropolitana*. La asimetría comporta la centralidad del gobierno metropolitano y de su ciudadanía. Así el gobierno metropolitano o bien es el único gobierno efectivo, o bien, aunque se inserta en un sistema de gobierno multinivel, es en su seno hegemónico, aquel cuya voluntad se impone en caso de conflicto.

*Quinta. Inclusividad*. El Imperio es una criatura política que incluye una determinada orientación acerca de la cuestión crucial de obtener la lealtad de los pueblos sometidos: la respuesta propiamente imperial es la inclusividad. El Imperio es una forma política que exige el gobierno por consenso, para lograr el consentimiento de los sometidos es indispensable reconocer a las élites locales y asegurar tanto sus intereses como, en su caso, el acceso a la clase gobernante. Dicho resultado puede obtenerse mediante la cooptación de las élites locales (vía romana que siguieron en su día tanto el Imperio español como el francés) incorporándolas al grupo gobernante o bien puede obtenerse mediante el apoyo a los líderes locales, a los que se reconoce un margen apreciable de autogobierno.

*Sexto. La preferencia estructural por el gobierno indirecto*. Es característico de la forma Imperio el gobernar a las periferias no directamente, mediante los agentes y el sistema de gobierno metropolitano, sino mediante el reconocimiento fáctico (las más de las veces además formal) de cierto grado de autogobierno de las poblaciones dependientes, a las que el gobierno imperial rige a través y con la colaboración de sus propias élites locales. De tal modo que estas se convierten en intermediario necesario entre las poblaciones sometidas y el gobierno imperial. En cierto modo el recurso al gobierno indirecto es la otra cara de la inclusividad, y, a la larga, constituye la única alternativa viable al gobierno por la fuerza.

*Séptimo. Compatibilidad con el gobierno constitucional*. El Imperio es una forma política con marcada preferencia por el gobierno autoritario, no obstante nada impide que un Imperio se gobierne a través de procedimientos constitucionales formales (así el caso británico o el de la Doble Monarquía tras el compromiso de 1867). De hecho la adopción de alguna forma de gobierno constitucional facilita la inclusividad y asegura el gobierno indirecto. Empero el Imperio es incompatible con el principio democrático. La asimetría estructural impide dar el paso entre un gobierno constitucional y un gobierno constitucional democrático. Aquí radica la explicación de un curioso hecho: ningún intento de reconvertir una estructura imperial en un Estado nacional ha tenido éxito.

## 7.5. BIBLIOGRAFÍA


CROSSMAN R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

HALL, J. A., y Ikenberry, G. J., *El Estado*. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

WEBER, M., *Economía y Sociedad*. 2 vols. FCE. México. Varias ediciones.

TEMA 8

# ESTADO Y NACIÓN

SUMARIO: 8.1. El Estado Nacional. 8.2. La «revolución nacional». 8.3. La naturaleza del modo nacional de organización. 8.4. Las dimensiones sentimental y simbólica del Estado Nacional. 8.5. Bibliografía.

## 8.1. EL ESTADO NACIONAL

La forma política estándar de la unidad política en el mundo en el que vivimos viene dada por el modelo del Estado nacional. El sistema mundial es fundamentalmente un «sistema de Estados nacionales». En cuanto tal, el Estado nacional es un producto de la confluencia entre el nacionalismo y el Estado constitucional. De hecho, no existen propiamente Estados nacionales antes de la irrupción de constitucionalismo, al que se debe, como sabemos, la versión cívica de la Nación, si bien la ligazón original entre constitucionalismo y Nación se ha venido a romper, esencialmente por la difusión de las concepciones étnico-identitarias de la Nación.

El núcleo fundamental del modelo del Estado nacional es relativamente simple: un Estado es un Estado nacional cuando su base humana está constituida por una Nación. La razón es sencilla: su sistema político es fundamentalmente nacional y el Estado expresa la voluntad de la Nación y, en consecuencia, opera en defensa de los intereses nacionales. La pretensión específica del nacionalismo radica en sostener la identidad necesaria entre Nación y pueblo del Estado, de tal modo que a cada Nación corresponda un Estado y a cada Estado una Nación. En la interpretación nacionalista, el Estado solo es legítimo cuando es «propio», y solo es «propio» cuando se corresponde con la Nación, la expresa y defiende sus intereses.

La Nación como entidad sociológica (con o sin Estado propio) remite a tres conceptos diferenciados: la nación cultural, la nación política y la nación jurídica.

Para la nación cultural, la etnia, la cultura y la lengua son los elementos claves, en torno a los cuales se articula una conciencia diferencial, una voluntad de mantenerse como comunidad singular. Surge entonces el principio o doctrina de las nacionalidades, en cuya virtud cada Nación debía organizarse como un Estado.

El derecho de las nacionalidades no implicaría la obligatoriedad de constituirse en nación política, sino la libertad de poder hacerlo si esta fuera la voluntad de sus miembros. Como consecuencia de ello, muchos imperios desaparecen para dar lugar a Estados nacionales, con una cultura o rasgos determinados. La voluntad política sería así un elemento subjetivo de la conciencia nacional, que permitiría el paso de la nación cultural a la nación política.

No obstante lo cual, esta construcción nacional generalmente discrimina desde sus inicios a grupos étnicos, lingüísticos o religiosos minoritarios. Estos grupos pueden permanecer pasivos o reaccionar en defensa de su lengua, religión y cultura. Estos últimos serían considerados como «nacionalismos reaccionarios», «nacionalismos étnicos» o «nacionalismos periféricos». En ellos subyace un fuerte elemento cultural que lleva a los habitantes que comparten esa identidad propia a solicitar un Estado diferente para su Nación. Es el caso del nacionalismo vasco, el catalán o el escocés, entre otros muchos, que se consideran a sí mismos Naciones sin Estado.

Por su parte, la nación política que surge en los siglos XVIII y XIX sirve para legitimar el nuevo Estado constitucional. Frente a la monarquía del antiguo régimen, la Nación es el nuevo titular de la soberanía, esto es, en lugar del rey absoluto, el poder va a

residir en la nación. El antecedente teórico del concepto parte de Joseph Sieyès y su obra *¿Qué es el Tercer Estado?* Para Sieyès, «la nación es un cuerpo de asociados que se rigen por una ley común y que están representados por una misma legislatura». La nación así vista sería una comunidad humana que comparte unas instituciones representativas y un régimen de libertades. Se trata, por tanto, de un concepto asociado al liberalismo y al constitucionalismo.

¿Qué diferencia hay entonces entre la Nación política y la jurídica? La Nación política es una realidad subjetiva. Forma parte de la voluntad de las personas que deciden que quieren formar parte de una nación que se dota de un Estado. Por esta razón, hay teóricos que defienden que el nacionalismo crea la nación. Por el contrario, la Nación jurídica es una realidad objetiva. El derecho es lo que da y garantiza la ciudadanía, la pertenencia a un Estado, y lo que hace que los ciudadanos estén sujetos a derechos y deberes. Tanto es así que, pese a las diferencias descritas entre nación política, cultural y jurídica, es ampliamente aceptado que la nación es la reunión de todos los ciudadanos sujetos al ordenamiento jurídico estatal, con independencia de si un Estado es plurinacional (en el sentido de que integra diversas naciones culturales en su seno) o si el Estado se organiza de un modo unitario o compuesto. Ello ha conducido al uso generalizado e indistinto de las palabras Estado y Nación, pese a tratarse de conceptos diferentes.

La relación entre Estado nacional y nacionalismo es compleja y dista de ser homogénea. De un lado, hay casos en los que el Estado precede a la Nación, de tal modo que aquel genera a esta. *De facto* esa es la norma estadística en los casos en los que el Estado nacional se basa en una concepción cívica de la Nación: el entendimiento de la Nación como el conjunto de los ciudadanos. Como dice la fórmula original de Sieyès, la Nación estaría compuesta por los que están sujetos a una misma ley y están repre-

sentados en una misma legislatura. Un buen ejemplo lo da el artículo 1. de la Constitución de 1812: «La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios». En tales casos, el Estado precede y crea la nación y esta se concibe como el conjunto de los ciudadanos libres e iguales. Esa es la versión que procede de la «época de las revoluciones», que tiene su mejor ejemplo europeo en el caso francés, y se corresponde sin excepción por el adoptado en el continente americano, que es, no en vano, el más coherente ejemplo de la tradición liberal.

En la versión cívica de la Nación esta aparece como una criatura constitucional y políticamente definida según la regla «*ubi libertad, ibi patria*». En contrapartida, esta es una concepción de la Nación y del Estado nacional étnicamente vacía. Por ello esta variante del Estado nacional es compatible con cualquier clase de política étnico-cultural, al definirse la Nación y su Estado por la ciudadanía, el Estado nacional está constituido sobre vínculos político-constitucionales y no por alguna clase de «hecho nacional». Un Estado así puede perseguir la homogeneidad étnica, y puede acomodarse al pluralismo étnico-cultural: los ejemplos opuestos de Francia y Suiza ilustran bien ese hecho fundamental. Pero, en todo caso, la política cultural del Estado estará constreñida por el necesario respeto a las libertades cívicas y a la constitución que las reconoce y garantiza. No pertenece al reino de la casualidad el que los Estados nacidos y/o acrecidos por la inmigración se acojan sin excepción a este modo, toda vez que el mismo es por naturaleza inclusivo.

La versión étnico-nacional del Estado nacional es bien distinta. En esta el *prius* es la existencia de la Nación, definida como tal por la comunidad de pertenencia determinada por la compartición del «hecho nacional», sea este la raza, la religión, la historia, la lengua o alguna clase de complejo de dichos factores, entre los cuales destaca, por su flexibilidad e inclusividad, la lengua. Si *ab initio* se da la coincidencia entre la Nación así definida y el Esta-

do, este es el estado de aquella, es «su Estado», aquel que le es propio y le proporciona institucionalización. Si ello no sucede, esto es, si un grupo nacional étnicamente definido no cuenta con su Estado, el modelo postula la supresión de lo que se considera como una anomalía fuente de posible opresión. En consecuencia, si un grupo nacional está fragmentado entre varios Estados, se postula su agrupación en un Estado propio, aun a costa de mutilar a los existentes. Si un Estado comprende varios grupos nacionales, el modelo postula su desintegración en tantos Estados nacionales como grupos nacionales cobije. Finalmente, si un Estado lo es de una Nación, pero al mismo tiempo comprende una población minoritaria definida por un «hecho nacional» distinto, el modelo postula la secesión al efecto de establecer la situación «normal» (la coincidencia de grupo nacional y su Estado).

En el caso de la variante étnico-nacional, el modelo es étnicamente definido por su base humana, en contrapartida el modelo es políticamente vacío y, por ello, es compatible con cualquier clase de sistema de gobierno, sin otras restricciones que las que dimanan de la preservación y fomento del «hecho nacional».

En ambos casos, el modelo de Estado nacional es consistente si el objetivo de proteger la comunidad nacional y defender los intereses de la Nación se puede satisfacer a través de un Estado «propio». En otras palabras, el modelo ideal-típico del Estado nacional independiente es consistente si la independencia constituye el mejor medio para defender la primacía nacional. Cuando esto no sucede, el modelo deja paradójicamente de ser adecuado.

## 8.2. LA «REVOLUCIÓN NACIONAL»

La Nación no es un hecho natural, la Nación es un artefacto político. Y por lo que aquí interesa es, ante todo, un «arte-facto», el proceso por el cual se crean Estados Nacionales constituye

la «revolución nacional» y el subsiguiente, mediante el cual se producen la socialización nacionalista de la población y la implantación de las instituciones propias es el proceso de «construcción nacional».

El «modelo nacional» se crea en oposición al modelo propio del Antiguo Régimen, respecto del cual se halla en una relación de negación radical. El sistema propio del Antiguo Régimen se puede resumir así:

*Primero*. La población está estructurada en estamentos, cada uno de los cuales tiene su propia organización, su propio ordenamiento jurídico, sus propios tribunales, su propia base material y ocupacional, y sus propios signos externos de pertenencia. Su unidad viene determinada por la común sujeción al príncipe.

*Segundo*. El poder está concentrado en los órganos centrales de gobierno, sin que exista división de poderes. El modelo ideal-típico del gobierno es una monarquía en la que el poder del Rey carece de limitación legal efectiva. Esto es la monarquía absoluta.

*Tercero*. Pueden existir asambleas representativas, sin embargo, aún allí donde tienen algo más que una vida episódica y un rol casi exclusivamente formal, estas están diseñadas para satisfacer el deber feudal de asistencia y consejo, y no representan al cuerpo político (posición que ocupa el Rey) sino a los intereses organizados más relevantes en una sociedad dada. El *regnum* que se halla representado en Cortes o Estados Generales no es el pueblo del Estado, sino los estamentos.

*Cuarto*. El eje del sistema político es el Rey, a quien se imputan y de quien dependen inmediatamente las funciones políticas esenciales: relaciones exteriores, defensa y fuerzas armadas, justicia superior, hacienda, etc., cuya gestión está encargada a servicios que no son otra cosa que aparatos administrativos que ejercen una parte de los poderes del Rey en nombre y por encargo de este. Razón por la cual son denominados «reales».

*Quinto*. El absolutismo político (presente incluso en los muy escasos casos de Repúblicas) comporta no solo la inexistencia de división de poderes, sino también el carácter vago, impreciso y fluctuante de las «leyes fundamentales» que ordenan el estado, que, con frecuencia no sólo son fragmentarias, sino que no constituyen Derecho escrito, al remitirse a los precedentes, las costumbres y los usos.

*Sexto*. El universo simbólico que expresa la unidad y cohesión sociales y les da visibilidad es un universo simbólico producido y difundido por una Iglesia de Estado, de tal modo que son de definición al menos parcialmente religiosa, el calendario, las festividades públicas, los títulos y símbolos del poder (así el Rey británico es defensor de la fe; el hispano es el Rey católico o el francés el cristianísimo).

*Séptimo*. Lo anterior es factible porque, en la medida reducida en que puede hablarse de un sistema de enseñanza, el mismo está encomendado o bien a organizaciones propias de la Iglesia oficial, o bien a instituciones autónomas surgidas con el apoyo de la misma y por ella influidas en mayor o menor grado (como las universidades). Y algo similar ocurre con los muy rudimentarios servicios de asistencia social.

El modelo nacional aparece como radicalmente opuesto al anterior en cuanto que:

*Primero*. Postula la existencia de un único sistema legal que se aplica por igual a todos los miembros del Estado. Por ello exige la destrucción completa de la sociedad estamental desde su misma raíz. El instrumento fundamental es la recuperación de la concepción clásica de ciudadanía. La base humana del Estado pasa de estar formada por los miembros de los distintos estamentos a estar integrada por los nacionales, que son miembros del cuerpo político en idénticos términos en cuanto son ciudadanos del Estado. De ahí que el modelo nacional sea opuesto a honores y distinciones y sea tendencialmente democrático (como en su día los ultras vieron muy bien). De la pluralidad de ordenamientos se pasa a un ordenamiento único. De ahí la naturaleza intrínsecamente revolucionaria del Código Civil.

*Segundo*. En origen el modelo nacional está ligado al constitucionalismo y a la separación de poderes, y exige que la ciudadanía comprenda no solo la igualdad de derechos civiles, sino también al menos la posibilidad de ser titular de derechos políticos y, con ella, tener acceso al proceso político. La inherente tendencia democrática del modelo resulta evidente.

*Tercero*. Al adoptar el concepto de ciudadanía y su corolario, los derechos políticos, el modelo nacional exige de alguna clase de representación. Ahora bien para que esta sea del cuerpo político es indispensable que lo sea de los ciudadanos dado que solo la representación de estos puede expresar la unidad política.

*Cuarto*. Lo anterior comporta la centralidad de la representación nacional, y, con ella, un cambio simbólico nada desdeñable: la administración y sus distintas ramas a servicios se imputan a la Nación por medio de sus representantes. Lo dicho no impide la existencia de nacionalismos autoritarios, pero sí exige de estos que los gobernantes lo sean a título de representantes de la Nación, y cuenten para ello de alguna clase de aprobación popular.

*Quinto*. La ligazón genética entre nacionalismo y constitucionalismo conduce a la necesidad de la afirmación nacional a través de la adopción, siquiera sea formal, de una constitución escrita toda vez que la misma tiene una fuerza simbólica de la unidad nacional nada desdeñable. De ahí que los casos de nacionalismo autoritario sin constitución escrita sean una rareza.

*Sexto*. La existencia de la Nación exige que la misma sea el centro de imputación del conjunto de símbolos que expresan la unidad social y política. Lo que exige la secularización radical del calendario, las festividades, los símbolo etc.

*Séptimo*. Para lo cual es imprescindible, cuanto menos, el control estatal de la estructura y contenidos del sistema de enseñanza, así como la generalización de esta última al efecto de socializar a la población de conformidad con los intereses y símbolos del ente imaginario que la Nación es.

En consecuencia, la introducción del modelo nacional comporta tanto la destrucción del antiguo régimen como la erección de uno radicalmente nuevo. El proceso mediante el cual eso se realiza constituye la «revolución nacional». En esencia el proceso no es otra cosa que el conjunto de medios mediante los cuales el Estado promueve la conversión en connacionales de los anteriormente súbditos del Rey. Es el proceso de creación de franceses, alemanes, españoles, italianos, etc., por obra del movimiento nacionalista y su Estado. El proceso comprende:

*Primero*. En las zonas de mayoría católica la expropiación y nacionalización de los bienes de órdenes y congregaciones religiosas (en los países protestantes esa es una operación efectuada con la Reforma) proceso que, amén de sus implicaciones económicas, comporta la desaparición de los recursos usados por la Iglesia para atender las necesidades de los más desfavorecidos. La asistencia social de los monjes es sustituida por la beneficencia pública, lo que socaba la influencia social y política de la Iglesia en beneficio del Estado nacional.

*Segundo*. Introducción de un sistema de enseñanza pública que sustituye y desplaza al de la Iglesia y permite usar de la escuela como un medio de socialización en el discurso nacionalista. En las versiones moderadas ello comporta la conservación de alguna clase de enseñanza religiosa (en especial cuando la confesionalidad forma parte del «hecho nacional»), en las radicales la socialización nacionalista adquiere tintes de «religión de la patria» es de naturaleza estrictamente laica.

*Tercero*. La secularización de calendario y del tiempo, en general mediante una reforma del primero que sustituya total o parcialmente las festividades religiosas por las nacionales, unida a la determinación estatal de los horarios.

*Cuarto*. La sustitución de la simbología religiosa que expresaba la unidad social por otra laica y nacionalista. Así la introducción de banderas y estandartes nacionales en sustitución de los propios de la din-

astía, el establecimiento de fiestas y ceremonias estrictamente civiles que conmemoran la patria y sus servidores, etc.

*Quinto*. La procura de la subordinación de las Iglesias al Estado nacional. En los países de la Reforma o en los ortodoxos esa tarea es más sencilla porque la organización de la religión en Iglesias nacionales facilita su control por el Estado. En los países de mayoría católica el propósito choca necesariamente con el modelo organizativo de la Iglesia, lo que garantiza la tensión permanente entre el Estado nacional y la Iglesia manifestado a través de un conflicto de valores de naturaleza ideológica.

*Sexto*. Siempre que es posible la eliminación de los clérigos de la actividad política, introduciendo si fuera preciso cláusulas legales discriminatorias (como la previsión española, introducida en 1837 y que duró un siglo, que prohíbe a los clérigos el acceso al Parlamento, significativamente justificada mediante un argumento inequívoco: «los clérigos no pueden ser miembros de la representación nacional porque prestan juramento de obediencia al jefe de una potencia extranjera»).

El proceso busca convencer a los miembros del cuerpo político de su común pertenencia a una comunidad imaginada, la Nación, a la que se atribuye la condición de sujeto político principal y primario.

Si la base humana del Estado es étnicamente homogénea y/o las minorías son de escasa entidad la puesta en planta del Estado nacional no presenta grandes problemas, así como no es probable que se planteen problemas de pertenencia al cuerpo nacional. Si el pueblo del Estado adolece de diversidad étnica (que es lo normal) y el Estado nacional sigue la variante política o revolucionaria de la Nación, la compatibilidad entre esta y las políticas culturales hace posible gestionar la diversidad étnica en el seno de un Estado común. Por el contrario, si el Estado nacional se crea a partir de la variante etnicista de la Nación, no queda más salida a largo plazo que la asimilación de las minorías al grupo nacional dominante o el riesgo de desintegración del Estado a través del conflicto entre nacionalismos étnicos divergentes.

## 8.3. LA NATURALEZA DEL MODO NACIONAL DE ORGANIZACIÓN

Como se ha señalado, el modo nacional de organización obedece a una lógica clara: la primacía general e incondicionada del grupo humano definido como Nación. En consecuencia, existe una primacía de la lealtad nacional sobre la debida a otro grupo

de pertenencia. La identidad nacional es componente central de la identidad del cuerpo de ciudadanos y de los miembros del mismo. En este último sentido, conviene precisar que la dimensión específica del modelo nacional no radica en la supresión o absorción de los demás rasgos definitorios de la identidad personal en la identidad nacional, sino más bien en la primacía que se otorga a la identidad nacional sobre cualesquiera otro rasgo identitario. En otras palabras, el modo nacional de organización no exige la reducción de los demás rasgos que determinan la identidad personal, lo que si exige es que entre el conjunto de rasgos que la definen, la pertenencia nacional sea el rasgo principal y predominante, de tal modo que ser francés o corso (según se trate) es más importante y definitorio de la identidad, tanto personal como de grupo, que puedan ser las raíces en el terruño, la pertenencia confesional, el género, etc.

Como la primacía general e incondicionada del grupo nacional y sus intereses es el rasgo fundamental del modelo nacional, del mismo se sigue que la organización política propia de la Nación debe ser coherente con dicho principio y, en consecuencia, la Nación tiene como forma política preferente la del Estado nacional independiente y soberano. Lo que expresa el conocido como «principio de las nacionalidades» que acuñó Mancini a mediados del siglo XIX: a cada Nación su Estado.

El principio de las nacionalidades, que viene a ser una suerte de presupuesto del derecho de autodeterminación, descansa sobre la idea de dar plena satisfacción al interés nacional, así como la preservación y reproducción del grupo nacional en su propio Estado independiente. Esa apreciación tal vez fuere sustancialmente correcta en la década de los cincuenta del siglo XIX, cuando Mancini dio forma al citado principio, pero dista de serlo en el mundo actual, en el que los Estados de escasa dimensión tienen serios problemas de supervivencia práctica (salvo que sean paraísos fiscales, por ejemplo). Entonces, ¿qué sucede cuando la

independencia de un grupo nacional no supone aumento, sino mengua de su capacidad de influencia y actuación y, por ello, la independencia entra en contradicción con la primacía del interés nacional? A esta pregunta, los nacionalistas secesionistas parece que no quieren dar respuesta.

## 8.4. LAS DIMENSIONES SENTIMENTAL Y SIMBÓLICA DEL ESTADO NACIONAL

La construcción de un grupo como nacional tiene como presupuesto la autodefinición de aquel como Nación. ¿Cómo se crea la Nación? El rol de iniciador y difusor puede corresponder bien al Estado que se quiere nacional (y eso es lo que suele suceder cuando se sigue el modelo político o revolucionario), bien a un movimiento político de significación nacionalista (algo habitual en los casos en los que se sigue el modelo étnico), sin que falten supuestos de asunción de dicha función simultáneamente por un estado protonacional y un movimiento nacionalista (como acreditan los casos alemán e italiano). En todo caso, de lo que se trata es de constituir a un determinado grupo (sea o no «pueblo» de un Estado como «Nación» y, en consecuencia, definir al grupo en cuestión como «*superior non recognoscente*»). Dicho de otro modo, se busca constituir a un determinado grupo como totalidad política, como un *demos* en sí mismo, como una unidad política.

El proceso de creación nacional exige, en primer lugar, de la configuración de un relato que dé soporte a la autodefinición nacional, ese relato es siempre un discurso ideológico a través del cual se procura justificar la existencia misma de la Nación. Para ello, se definen su naturaleza y límites y, al hacerlo, se designan los adversarios a combatir. Ese relato exige la definición de un universo simbólico propiamente nacional, que comprende, cuanto menos, una historia y una literatura nacionales y, en su

caso, una lengua nacional que se normativiza y para la que se reclama la oficialidad. El citado universo nacional puede expandirse a las artes plásticas, a la música y al Derecho. El relato así definido constituye el elemento fundamental a la hora de proceder a la socialización nacionalista de la población. Si, como sucede con frecuencia, el Estado precede a la Nación, la tarea de nacionalización es la primera tarea del Estado. Como se atribuye a Cavour: «Hemos hecho Italia, ahora toca hacer a los italianos».

El relato o «construcción» de la Nación (como diría Hobsbawm) persigue generar un espíritu comunitario entre los miembros de grupo que se define como Nación, del que derivan tanto el mutuo reconocimiento, como la identificación con el grupo mismo, estableciendo así la frontera que separa al connacional de quien no lo es. Identificación y reconocimiento constituyen la base de apoyo de los sentimientos de fraternidad y solidaridad entre los connacionales. El proceso de construcción nacional es de naturaleza transpersonalista, comunitario, por lo que tiene mayor relevancia la pertenencia nacional que las libertades civiles y los derechos fundamentales.

El relato (o proceso de construcción de la Nación) se refuerza mediante el establecimiento de símbolos nacionales, que definen el *demos*, y de ritos de celebración de la existencia, unidad y grandeza de la Nación, que son la expresión externa y pública de la misma. La Nación (y su simbología) puede llegar a ser una auténtica «religión civil» en el sentido rousseauniano, con un fuerte contenido emocional. Ese contenido emocional tiende a ser más fácilmente producido y suele revestir mayor intensidad en los casos en los que el movimiento nacional sigue el modelo étnico de Nación.

De lo dicho se sigue que el nacionalismo puede ser compatible con el Estado constitucional, y frecuentemente lo es, pero que su radicalización, al acentuar el componente transpersonalista que le es inherente, tiende a entrar en conflicto tanto con el pluralis-

mo legítimo como con los derechos individuales que constituyen la médula del estado constitucional. No obstante, conviene subrayar que nacionalismo radical no es sinónimo de fascismo. Este aparece solo en los casos en los que se produce la identificación entre Nación y movimiento nacionalista, y la de este con el partido, de tal modo que la voluntad nacional y la del partido son una sola cosa, con el corolario lógico: quien no sigue al partido se sitúa asimismo fuera de la comunidad nacional. No pertenece al reino de la casualidad que los Estados fascistas inventaran la pena de privación de la nacionalidad para los disidentes políticos.

## 8.5. BIBLIOGRAFÍA


CROSSMANN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

HOSBAWN, E., *Naciones y nacionalismo*. Crítica. Barcelona. 2003.

RECALDE, J. R., *La construcción de las naciones*. Siglo XXI. Madrid. 1982.

TEMA 9

# ESTADO Y CONSTITUCIÓN

SUMARIO: 9.1. El Estado Constitucional. 9.2. Nacionalismo y Estado Constitucional. 9.3. «Una Constitución limitada». 9.4. La cuestión de la legitimidad y el problema de los derechos. 9.5. Las exigencias institucionales del Estado Constitucional. 9.6. Bibliografía.

## 9.1. EL ESTADO CONSTITUCIONAL

Para definir un Estado constitucional es indispensable clarificar qué se entiende por «Constitución» en el caso de un Estado moderno, lo cual es más complejo de lo que a primera vista pudiera parecer, toda vez que la voz «Constitución» es claramente polisémica.

El término Constitución es ampliamente usado fuera del ámbito del Derecho para hacer referencia a la estructura interna que define la identidad de un ente, o bien para designar la esencia y calidades de una cosa. Desde la Ciencia Política, el término adquiere una pluralidad de significados que conviene diferenciar, so pena de inducir a error. Esto es, en el lenguaje político ordinario el término Constitución suele usarse en los siguientes sentidos:

*Primero*. Como sinónimo de estructura, composición y propiedades esenciales de un Estado cualquiera. Así entendida, la Constitución de un Estado se define en función de la extensión y configuración física de su territorio, de su ubicación, de su población, de los recursos naturales y sociales de que dispone, etc. Resulta obvio que, en tanto en cuanto todo Estado tiene una estructura, todo Estado tiene una Constitución en este sentido. Para ser exactos, todo Estado es Constitución.

*Segundo*. Como sinónimo de lo que los griegos entendían por *politeia*: la Constitución es el orden político global de un Estado determinado. En este sentido se emplea el término cuando se dice, por ejemplo, que Venecia era un Estado de Constitución aristocrática, o que era democrática la Constitución de la Atenas de Pericles. Naturalmente, como cada Estado, por el mero hecho de serlo, tiene una ordenación política global, todo Estado tiene, en este sentido, Constitución.

*Tercero*. Como sinónimo de estructura política fundamental del Estado, desde esta perspectiva la Constitución del Estado es el conjunto de los elementos fundamentales del régimen político vigente en el mismo, así como de sus mutuas interrelaciones. De este modo, la Constitución es sustancialmente idéntica al «sistema de gobierno».

Desde una perspectiva jurídica se utiliza el término «Constitución» asimismo con una pluralidad de significados. Unas veces se emplea como sinónimo de la situación jurídica total del Estado (en una acepción muy próxima a la de ordenamiento); en otras ocasiones, se utiliza para hacer referencia a un sector concreto del ordenamiento, a aquel que constituye el eje del mismo, y, en consecuencia, aparece como su fundamento, es decir, para hacer referencia al ordenamiento fundamental del Estado. Sin embargo, no son esas las acepciones más utilizadas. Resulta obvio que en ambos casos todo Estado, por el mero hecho de serlo, tiene un ordenamiento, y todo ordenamiento tiene un núcleo fundamental, es decir, siempre hay «leyes fundamentales», de donde se sigue que todo Estado, por el hecho de serlo, tiene Constitución y que, en consecuencia, todo Estado, insisto, por el hecho de serlo sería constitucional.

La argumentación que identifica Constitución con ley fundamental puede resumirse así: toda comunidad política estable y duradera necesita de unos principios ordenadores, que, por lo mismo, son fundamento de su ordenamiento jurídico. Tales principios son aquellos que establecen la posición de los distintos miembros de la comunidad entre sí y en relación con aquella, así como la ordenación de la misma, es a un estatuto de este tipo al que normalmente llamamos Constitución. Por ello, la Constitución del Estado es aquella norma o conjunto de normas que comprende los principios que designan los supremos órganos del Estado, los modos de creación de los mismos, sus relaciones mutuas y la situación de todos y cada uno de los miembros respecto del poder estatal. La Constitución es, pues, la norma o conjunto de normas que revisten el carácter de ley fundadora del orden estatal, el carácter de ley fundamental.

Ahora bien, esa identificación entre ley fundamental y Constitución no nos da una exacta y plena contestación a la pregunta formulada, porque hay cuanto menos tres sentidos de Constitu-

ción vinculados a esa idea de ley fundamental: un sentido objetivo, uno formal y uno documental. En sentido objetivo, Constitución es el conjunto de normas jurídicas fundamentales, sean o no escritas, que determinan la estructura esencial del Estado; en sentido formal, son Constitución únicamente las normas jurídicas que difieren de las ordinarias, además de por su contenido y a causa de él, por ser producidas mediante un procedimiento especialmente solemne y, en consecuencia, gozan de un estatuto particular en el seno del Ordenamiento; por último, en sentido documental, es Constitución una norma escrita que contiene la mayoría de las disposiciones sustanciales de carácter constitucional.

Empero, si bien toda Constitución es ley fundamental, no toda ley fundamental es Constitución en un sentido moderno. Solo reciben ese nombre aquellas leyes fundamentales que incorporan y aceptan unos muy concretos valores políticos: autonomía personal, participación política, conjunto que define la libertad, derechos individuales de garantía de esa libertad, división del poder a esos mismos efectos, supremacía de la ley deliberada por los ciudadanos o sus representantes, etc. Tal concepción comporta una idea que es interesante retener: la Constitución no es una norma o conjunto de normas que se defina exclusivamente por determinadas características formales, o por determinada posición en el ordenamiento, del mismo modo que tampoco se define exclusivamente por sus características materiales. Por el contrario, la Constitución es norma o conjunto de normas que se define por características al tiempo materiales y formales, de tal modo que estas son consecuencia de aquellas, con las que se encuentran en íntima relación, ya que la razón de ser de sus especialidades formales radica en el carácter de ley fundamental que la Constitución tiene, y esta calificación procede, a su vez, de los contenidos normativos de la ley misma, cuya garantía exige tal cualificación. En la gráfica terminología usada en su período ini-

cial la Constitución es el pacto que constituye como tal a una sociedad dada, es el Pacto Social.

La concepción moderna de Constitución se diferencia de la noción griega de la *politeia*, o de la romana del *status rei publicae*. Y ello tanto por su naturaleza cuanto por su contenido. Por su naturaleza, porque se trata de una norma jurídica, de una ley, y no meramente de una ordenación general, de un Estado, de una situación del Estado. Por su contenido, por cuanto esa ley nace para asegurar determinados ideales y principios políticos: el ideal del «gobierno de la ley» como algo contrapuesto —y preferible — a las formas de gobierno o dominación basadas en las relaciones personales, y una serie de principios diseñados para servir ese ideal de libertad en el que el ciudadano al obedecer a la ley se obedece a sí mismo, a saber, la limitación del poder político, su división entre diversos órganos y actores políticos, la ordenación de la vida política sobre la base de la libertad y autonomía personales y, en consecuencia, sobre la base del pluralismo político. Pero también difiere por el hecho de que esa ley especial, en cuanto que es una norma fundante del orden político de la comunidad, en consecuencia es aquella que opera como norma de cabecera del sistema legal, aquella de la que proceden y a la que se remiten todas las demás, es, pues, la primera de las normas del ordenamiento, cuya estructura predetermina, y que, en consecuencia, tiene una posición jurídica peculiar traducida en la supremacía sobre las restantes normas del ordenamiento, en su superioridad jerárquica respecto de estas.

Un Estado es un Estado constitucional cuando, y en la medida en que, se organiza a sí mismo de conformidad con el modelo señalado. Esto es un Estado será constitucional si cumple las siguientes condiciones:

> *Primero*. Cuenta con un ordenamiento fundamental fijado en una ley especial, o en un conjunto de normas jurídicas especiales, cuya función es limitar tanto la autoridad del Estado como la correspondiente a las autoridades del mismo. La forma ideal típica es aquella que se impuso a raíz de la revolución americana, esto es, una ley escrita dotada de una organización sistemática y racional, cuya función es ordenar el Estado mismo, y dotada de superioridad sobre las demás normas jurídicas. Una Constitución

escrita dotada de supremacía e integrada por un texto único. No obstante lo decisivo no es si el «*ciudadano puede llevar la constitución en el bolsillo*», como decía T. Payne, lo decisivo es que esa regulación exista, aun cuando solo esté fijada en parte por leyes escritas (como sucede en el Reino Unido o Israel).

*Segundo*. Que el código fundamental contenga normas destinadas a proteger la vida privada de la injerencia de los demás y de los poderes públicos, que aseguren la libre formación de la opinión pública y la libre manifestación de la misma y garanticen a los súbditos las libertades civiles y los derechos políticos, configurando al efecto una ciudadanía. De este modo, el sistema incluye el pluralismo legítimo y la posibilidad de alternancia en el poder.

*Tercero*. Que la organización del Estado esté diseñada de tal modo que el poder esté limitado y repartido entre varias instituciones de gobierno y varios actores políticos. En particular, que exista un sistema de representación de la población, de modo que los ciudadanos puedan designar libremente a sus representantes, que los órganos de representación sean autónomos y les competa la potestad de hacer las leyes, la determinación de los ingresos y gastos del Estado, y la facultad de controlar al gobierno. Adicionalmente, que el gobierno y la administración estén sometidos a la ley y solo puedan actuar válidamente en el marco y de conformidad con esta y que exista un sistema de justicia en el que los jueces sean independientes del gobierno y la legislatura.

## 9.2. NACIONALISMO Y ESTADO CONSTITUCIONAL

Como ya se ha señalado, existe una relación estrecha entre Estado constitucional y nacionalismo, al extremo de que, como vimos, la concepción original de la nación, la surgida de la pluma de Sieyès, está constituida por los miembros de un Estado constitucional, ya que solo estos pueden ser aquellos que están sujetos a una misma ley y están representados en una misma legislatura. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, tanto histórica como conceptualmente, el Estado constitucional es un *prius* respecto de la Nación. En primer lugar, porque el Estado constitucional nace antes, y con independencia, de la invención de la nación; en segundo lugar, porque, en la concepción original, la Nación no es otra cosa que el conjunto de las personas que son miembros de un Estado constitucional.

Conviene recordar que la invención de la Nación responde a una necesidad política: en la Francia de fines del siglo XVIII no se puede invocar la soberanía popular como alternativa a la del Rey, como se hizo durante la revolución americana, porque mientras en el caso de esta el «pueblo» se define en los términos imprecisos propios de la tradición lockeana (por lo que la invocación del mismo no impide diversas clases de sufragio restringi-

do), en el caso francés (con una cultura política muy marcada por el contrato social rousseauniano), la soberanía popular conduce directa y necesariamente a alguna clase de sufragio universal, cosa que los revolucionarios mayoritariamente no deseaban. En este punto, la invención de la Nación y la atribución a la misma de la soberanía permiten eludir un sufragio universal, que inspira profunda desconfianza, como los hechos acreditarán.

La concepción política o revolucionaria de la Nación requiere necesariamente un Estado constitucional, porque su núcleo definitorio es el núcleo del Estado constitucional mismo: la nación (política) está formada por el conjunto de los ciudadanos que se han dado a sí mismos una Constitución y un Estado regido por esta. La nación es la base humana del Estado constitucional. Su vaciedad étnica tiene por consecuencia su compatibilidad con cualquier clase de política cultural.

Ahora bien, si la concepción revolucionaria hace del Estado constitucional el núcleo definitorio del hecho nacional, otra cosa distinta sucede en el caso de las concepciones étnicas del hecho nacional, es decir, en el caso de la nación cultural. Aquí la nación es un *prius* respecto del Estado. A cada Estado debe corresponder una Nación y, por ello, cada Nación debe tener su Estado (y no necesariamente debe ser un Estado constitucional). Así, el nacionalismo, que aparece en la primera mitad del siglo XIX asociado al Estado constitucional e incluso al movimiento democrático, hasta las revoluciones de 1848, viene a despegarse progresivamente de este modelo, y a partir de los años finales del s.XIX y los primeros del siglo XX el nacionalismo aparece asociado a formas políticas de signo autoritario, no compatibles con el Estado constitucional, hasta desembocar en el totalitarismo nacionalista que ejemplifica el fascismo.

No obstante lo cual, cabe anotar que nacionalismo y Estado constitucional tienen una suerte de afinidad electiva, en tanto en

cuanto ambos exigen: la definición clara y neta de la pertenencia nacional (presupuesto de los derechos políticos); y una movilización social y participación política inconmensurablemente mayor que la que se da bajo el Antiguo Régimen, ya que en ambos alienta un espíritu igualitario y un recelo hacia los privilegios, lo que conduce a largo plazo a la política de masas.

## 9.3. «UNA CONSTITUCIÓN LIMITADA»

En *El Federalista* escribe Hamilton que la libertad solo es posible en una «Constitución limitada», y llevaba razón. El Estado constitucional es incompatible por naturaleza con cualquier clase de absolutismo político porque entraña, de un lado, el «gobierno del Derecho», y, del otro, la existencia de ciudadanía y libertades civiles. No es casual que en su nacimiento el Estado constitucional se oponga, y sea atacado, desde el costado de los partidarios del Antiguo Régimen, pero también lo sea desde el costado del absolutismo democrático y republicano de inspiración rousseauniana.

El absolutismo democrático propio del jacobinismo es incompatible con el Estado constitucional, ya que la razón de ser del Estado constitucional radica en la expresión política del pluralismo. No pertenece al reino de la casualidad que toda ideología que contempla el cuerpo político (sea este la Nación, la clase o el pueblo) como un conjunto homogéneo sea a la postre de difícil convivencia con el Estado constitucional.

La expresión legítima y la protección y garantía del pluralismo, tanto político como social, constituyen el alma misma del Estado constitucional y explican su arquitectura, caracterizada por:

*Primero*. La limitación legal del poder del Estado, limitación que exige, a su vez, la habilitación al ciudadano para obtener en su caso la invalidez o nulidad de las decisiones y actos del Estado que excedan esa limitación.

*Segundo*. Una justicia independiente capacitada para anular los actos y decisiones del Estado que excedan la limitación legal.

*Tercero*. La división de poderes, es decir, el reparto del poder entre diversos órganos del Estado, los cuales deben estar abiertos al pluralismo social, de tal modo que sea factible que en ellos dominen actores políticos distintos.

*Cuarto*. La limitación del poder del Estado. A tal efecto, el método legal más efectivo consiste en la formación de un sistema de derechos individuales, civiles y políticos, que impongan al Estado tanto obligaciones de hacer, como deberes de abstención, de tal modo que tales deberes y obligaciones puedan ser exigidas por los ciudadanos. El método más usado para ello es la inserción en las leyes fundamentales del Estado de un catálogo de derechos y libertades.

Solo si un Estado tiene declaración de derechos y una división de poderes tiene Constitución, asevera con razón la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, solo si esa exigencia se cumple nos podemos encontrar con una «Constitución constitucional», como exigía a los países del Reich el proyecto constitucional de la Iglesia de S. Pablo. De este modo, se entiende sin dificultad la razón que movió a algunos Estados de la los Estados Unidos a exigir que se completara la constitución federal con un «*Bill of rights*» como condición para su ratificación, lo que se practicó con la aprobación de las diez primeras enmiendas en 1791.

## 9.4. LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD Y EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS

El Estado constitucional, en cualquiera de sus variantes, exige como presupuesto de su misma existencia que previamente se haya resuelto la cuestión fundamental: quién tiene derecho a mandar, quién es titular de un «justo título de mando». En ello el Estado constitucional no es diferente de otras formas estatales. En lo que sí es peculiar es que solo resulta compatible con algunos principios de legitimidad, y no lo es con otros. Así el Estado constitucional no es compatible ni con un principio de legitimidad religioso, ni con un principio de legitimidad ideológico. Por naturaleza, un Estado que es portador de una verdad oficial no puede ser un Estado constitucional, ya que en tal clase de Estado

es exigible la adhesión a una determinada ortodoxia, lo que no es compatible con el pluralismo, y por ello su autoridad no puede tener previa limitación legal. Para que el Estado constitucional pueda darse en el mundo real es indispensable que su principio de legitimidad resulte compatible con la existencia de una ciudadanía, dotada de unos derechos individuales y colectivos.

Desde una perspectiva histórica el Estado constitucional ha podido fundarse:

> *Primero*. En el principio nacional. La idea fundamental es que la soberanía reside en la Nación, de la que el Estado constitucional es expresión política. Este es el caso del nacionalismo revolucionario o político, cuyo mejor ejemplo tradicional es el francés.
>
> *Segundo*. En el principio monárquico. En tal caso la soberanía reside en el Rey, pero este la ejerce mediante la emanación de uno o varios documentos constitucionales que establecen un régimen de libertades como emanación de la autoridad del monarca y como autolimitación de la autoridad del mismo. Esa fue en su día la posición de la interpretación alemana de la monarquía constitucional que inauguró la constitución bávara de 1818.
>
> *Tercero*. En el dogma de la cosoberanía, típico del «liberalismo doctrinario», que predicaba la soberanía de la inteligencia, y sostenía que aquella debía ser ejercida por las personas con adecuada preparación, bajo la premisa del reparto del poder entre el Rey y el Parlamento. Como escribió Donoso Cortés: «las Cortes con el Rey son la fuente de todas las cosas legítimas».
>
> *Cuarto*. En el principio democrático, según el cual la soberanía reside en el pueblo, entendido como el conjunto de los ciudadanos iguales, de tal modo que los distintos órganos del Estado reciben su autoridad de la decisión constitutiva de los mismos y están encomendados a actores políticos que proceden directa o mediatamente del sufragio de los citados ciudadanos.

El Estado constitucional es un «Estado de derechos» individuales. En su versión inicial los derechos ciudadanos se entendían como «cláusulas denegatorias de competencia», esto es, como prohibiciones, deberes de abstención u «obligaciones de no hacer». Aparece así la idea de la «libertad negativa». Ello supone la reserva a la acción de los ciudadanos de determinadas áreas de la vida social en las que el Estado tiene vedado hacerse presente e intervenir. La concepción liberal clásica de los derechos se corresponde con ese modelo, el de la «libertad negativa», que difiere del modelo de la «libertad positiva».

La idea de la «libertad negativa» se ejemplifica muy bien mediante los derechos que tienen por objeto la protección de la vida privada. Una concepción exclusivamente negativa de la libertad, a día de hoy, no es posible por dos razones: de un lado, porque excluye del ámbito de los derechos civiles los derechos de

prestación (derechos cuyo contenido presupone o exige una actuación positiva de los poderes públicos a los que imponen obligaciones para poder garantizarlos); del otro lado, porque hay derechos tradicionales que son de difícil o imposible ejercicio sin una actuación positiva del Estado. Esta actuación positiva remite a la idea de las «libertades positivas», entre los que se encuentran los derechos de la libertad personal (como las garantías de la detención y los derechos del detenido, que exigen prestaciones estatales), la tutela general de los derechos (que exige la tipificación penal y las prestaciones de las fuerzas de seguridad para ser efectivos), o el derecho de sufragio (que no se puede ejercer sin una intensa —y costosa— intervención pública).

En cualquiera de los casos, el Estado constitucional exige la titularidad universal de los derechos civiles, toda vez que son estos los que protegen directa e inmediatamente el pluralismo social y político. Sin embargo, no sucede lo mismo con los derechos políticos. La titularidad universal de estos es un rasgo definitorio de una variante determinada del Estado constitucional: aquel que, además de serlo, es democrático. En otras palabras, puede haber y ha habido Estado constitucional sin sufragio universal, bien porque no votan todos, bien porque aun cuando todos tiene derecho de voto los de algunos pesan más que los de otros (por ejemplo, los escaños de las universidades inglesas en los Comunes no desaparecieron hasta 1949).

## 9.5. LAS EXIGENCIAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

En resumen, para que un Estado sea realmente un Estado constitucional es indispensable, cuanto menos, que satisfaga los siguientes requisitos:

*Primero. El poder del Estado tiene límites legales.* El método principal para obtener dicho resultado es la adopción de un sistema de derechos individuales, que determinan aquello que el Estado está obligado a hacer y aquello que el Estado tiene vedado hacer.

*Segundo. La inexistencia de un credo o ideología oficial asumida como verdad oficial por el Estado*. Hay que advertir que en este punto lo esencial es la inexistencia de ortodoxia impuesta por la fuerza de la ley, con la consiguiente ilicitud de la disidencia ideológica o religiosa. Lo dicho no impide que un Estado tenga una religión oficial (así Suecia o el Reino Unido ) o una «religión nacional» (Grecia), pero sí impide que la misma sea impuesta a los ciudadanos.

*Tercero. El reconocimiento y garantía del pluralismo político y social*. Que exige, de un lado, un sistema de derechos, y del otro, la persecución y punición por el Estado de las conductas contrarias a aquel y a los derechos que lo protegen.

*Cuarto. División de poderes*. De tal modo que las decisiones sobre la ordenación de la sociedad y las finanzas públicas estén en manos de órganos de representación de los ciudadanos, exista una opinión pública consecuencia del debate público y los gobernantes sean responsables legal y políticamente por sus actos. Todo ello supone la existencias de elecciones que sean tales, esto es, que sean libres y competidas.

*Quinto. Que haya un «gobierno de la ley»*. Es decir, que los poderes públicos solo pueden actuar de conformidad con el sistema legal y en la forma que el mismo determine, que la justicia sea independiente y tenga la potestad de enjuiciar y anular, en su caso, las decisiones de los gobernantes no ajustadas a Derecho, y que los ciudadanos tenga acceso al sistema de justicia para poder defender sus intereses.

## 9.6. BIBLIOGRAFÍA


CROSSMANN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

HOBSBAWN, E., *Naciones y nacionalismo*. Crítica. Barcelona. 2003.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

TEMA 10

# ESTADO Y DEMOCRACIA

SUMARIO: 10.1. El Estado constitucional democrático: soberanía popular y Constitución. 10.2. Estado Constitucional y política de masas. 10.3. La exigencia reforzada de pluralismo. 10.4. Sufragio universal y economía de mercado. 10.5. El Estado Social. 10.6. Bibliografía.

## 10.1. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO: SOBERANÍA POPULAR Y CONSTITUCIÓN

La democracia liberal es sin duda la forma política primaria más relevante en el mundo actual. Este constructo político generado en Europa a mediados del siglo XIX nace de la combinación del constitucionalismo liberal y sus libertades (que hacen posible la política de masas y el sufragio universal), junto con los derechos propios del movimiento democrático. La fusión de ambos supone, en primer lugar, la aceptación por el movimiento democrático del pluralismo político, de los derechos individuales que lo garantizan y los diseños institucionales que son su consecuencia, al precio del abandono de las concepciones unanimistas y del absolutismo político propios de la tradición republicana y jacobina; en segundo lugar, implica la aceptación, por la parte liberal, de un modelo y una práctica política que exige el reconocimiento de los derechos de participación (reunión, asociación, sufragio universal) que hacen posible la política de masas y permiten hacer inclusivo el Estado liberal; y, en tercer lugar, implica la extensión del pluralismo político más allá de los límites de clase propios del liberalismo clásico y, con ella, la introducción progresiva de técnicas electorales y de organización política.

El compromiso entre liberalismo y democracia funciona pero no está libre de tensiones, toda vez que los principios rectores de la tradición liberal, esto es, la protección del pluralismo y la ga-

rantía de la libertad, son susceptibles de entrar en conflicto con el principio democrático, es decir, el principio de soberanía popular. Así, mientras el primero postula la existencia de institutos contramayoritarios, el segundo postula la primacía general e incondicionada de la decisión mayoritaria adoptada por el pueblo. Sin libertad de expresión, reunión y asociación y sin la plena vigencia de los derechos civiles no es posible la libre formación de la voluntad popular y, por ello, tampoco lo es la existencia de un sufragio universal efectivo. En otras palabras, la formación de la voluntad popular exige la limitación del poder de la mayoría, lo que no puede sino limitar la capacidad de decisión de esa misma mayoría a la hora de formar la voluntad popular.

Históricamente, el constitucionalismo liberal está pensado para producir un Estado de una sola clase, un Estado de propietarios, siendo para ello el instrumento fundamental una organización del sufragio que limita los derechos de participación política a una minoría social (mediante el sufragio censitario): los propietarios. Solo una minoría selecta, cuyos intereses principales son coincidentes, tiene acceso así al proceso político. En ello están de acuerdo liberales progresistas y conservadores. En lo que ambas corrientes divergen es en cuánta propiedad hay que exigir para ejercer el derecho de sufragio, qué clase de propiedades se van a considerar, y en qué grado el sistema se puede abrir a quienes aun no siendo propietarios ostentan capacidades profesionales. El criterio conservador exige propiedad inmobiliaria, cuantía elevada y exclusión de las capacidades, el criterio progresista exige cualquier clase de propiedad, censo moderado e inclusión de los profesionales. Por citar dos ejemplos nacionales: con la ley electoral conservadora de 1846, el electorado español está formado por unos 96.000 electores, con la progresista de 1837, alrededor de los 750.000, en un país de 12 millones de habitantes.

La progresiva ampliación del sufragio primero, y la introducción del sufragio universal después, tienen por consecuencia ne-

cesaria la inclusión de la mayoría de la población en el proceso político. Como resultado, aparecen las representaciones políticas de los intereses de las clases subordinadas (partidos de masas introducidos por católicos y socialistas). Como corolario del proceso, al romperse la homogeneidad de clase de la representación, y a la larga de los gobiernos, aparece la necesidad de garantizar mediante reglas e instituciones los intereses que en el primer constitucionalismo no están protegidos por ser ello innecesario, ya que la lucha de clases pasa de la calle a las instituciones de gobierno.

El impacto del principio democrático y sus consecuencias altera drásticamente el modelo mismo del Estado constitucional al impulsar muy fuertemente un movimiento favorable a la aparición de un nuevo tipo de constitución. En efecto, en una sociedad democrática y de clases ningún grupo político basado, bien en la identidad confesional, bien en la nacional, bien en la de clase, está en condiciones de alcanzar por sí solo una posición mayoritaria, todos corren el riesgo de ser en algún momento minoría y estar por ello supeditados a gobiernos que pueden ser hostiles, en consecuencia todos tienen un positivo interés en adoptar reglas institucionales que garanticen y protejan a las minorías frente a los eventuales abusos de poder de las mayorías. Para satisfacerlo, el método idóneo es acordar reglas constitucionales que garanticen al menos algunos de los intereses fundamentales de cada uno de los actores en presencia, y hacerlo mediante la negociación y el pacto. El resultado es la aparición de un tipo nuevo de Estado constitucional como consecuencia del surgimiento de un nuevo tipo de constitución. Así, las consecuencias son las siguientes:

*Primero*. Las constituciones dejan de ser ideológicamente homogéneas. Las constituciones son textos pactados en los que influyen ideologías distintas, a riesgo de aumentar la complejidad e introducir fórmulas ambiguas.

*Segundo*. Las constituciones dejan de ser textos breves y sintéticos para pasar a ser textos extensos y complejos para tener la posibilidad de proteger los intereses de las distintas fuerzas en presencia y, además, facilitar el acuerdo entre estas.

*Tercero*. El crecimiento obedece, en primer lugar, a una regulación más detallada y garantista de los derechos civiles y a la inclusión de aquellos que son esenciales para el proceso político democrático; en segundo lugar, a la aparición de compromisos entre intereses religiosos y laicos, entre intereses empresariales y laborales, y en su caso entre los del Estado nacional y los de las periferias; en tercer lugar, por la aparición de regulaciones formales que sustituyen a las normas consuetudinarias y a los usos políticos en orden al ejercicio del poder político; en cuarto lugar, porque aparecen nuevos derechos caracterizados por constituir obligaciones de hacer cuyo destinatario es el poder público, al tiempo que se constitucionalizan instituciones creadas para defender intereses de clase (huelga, sindicación, etc.).

*Cuarto*. La introducción de reglas institucionales dirigidas a proteger los intereses de los distintos grupos relevantes mediante acuerdos tiene dos consecuencias directas: en primer lugar, todos y cada uno de aquellos tienen interés en el respeto y cumplimiento de la Constitución, en tanto en cuanto esta protege sus intereses, siquiera sea parcialmente; en segundo lugar, ese nuevo rol hace más fácil la introducción de mecanismos institucionales dirigidos a asegurar la supremacía de la Constitución misma.

## 10.2. ESTADO CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE MASAS

La diferencia fundamental propia del Estado constitucional democrático, que le diferencia de su antecesor, radica en la inclusividad y en las consecuencias que de la misma se siguen. Debe tenerse en cuenta que el diseño institucional propio del modelo liberal reposa sobre un valor entendido: que la población que tiene acceso al proceso político es una minoría socialmente bien situada, por no decir privilegiada. En la versión más conservadora busca configurar un «Estado de hacendados», en las versiones progresistas el acceso al proceso político se amplía no solo al conjunto de los propietarios (y por ello a las burguesías comercial e industrial), sino también a las capas superiores de las clases medias (las «capacidades» de las leyes electorales progresistas españolas del siglo XIX). Tanto en un caso como en otro, la parte de la población adulta que tiene acceso al proceso político es pequeña o, en todo caso, minoritaria (recuérdese el contraste entre los algo más de tres millones de electores de la elección, según el sistema de 1812, de las elecciones de 1836 y el electorado del orden de los setecientos cincuenta mil de la ley progresista de 1837). Las elecciones constituyen un terreno acotado de escasa dimensión, integrado por notables, para gestionar el cual no hacen falta grandes organizaciones. Además, las técnicas electorales

empleadas reducen aún más las exigencias de orden organizativo: la elección se verifica mediante alguna clase de escrutinio mayoritario y preferiblemente en distritos electorales pequeños (piénsese que bajo la ley electoral de 1846 a cada uno de los 350 distritos electorales les correspondían de media algo menos de trecientos electores). El modelo liberal puede resumirse diciendo que es un Estado de notables, que celebra elecciones de dimensiones modestas, decididas casi siempre por la regla de la mayoría simple y en las que compiten partidos de cuadros de origen parlamentario, de disciplina y cohesión muy laxas.

La llegada del sufragio universal masculino viene a alterar radicalmente la práctica del estado constitucional porque supone, de entrada, una ampliación, siempre significativa y no pocas veces brusca, del cuerpo electoral (así en España se pasa de los algo menos de 400.000 electores en la elección de 1866 a algo más de 3.200.000 de la elección de 1868). Una ampliación de tales dimensiones exige formas de organización distintas para que el sistema funcione, y comporta la irrupción en el proceso político de las clases dominadas y sus representantes, que van a tratar de aprovechar su acceso para defender sus intereses. Ahora bien, para ello las fuerzas políticas emergentes que expresan los nuevos intereses presentes en el proceso político no pueden confiar en las técnicas políticas tradicionales porque su base social no está integrada por notables, sino por gente común, y porque el cambio de dimensión de escenario político comporta un cambio cualitativo. El principal recurso que los partidos emergentes tienen a su alcance no es otro que la organización del número, como consecuencia se genera un tipo de partido completamente distinto a los partidos parlamentarios tradicionales. Surge el partido de masas, con su perfil ideológico definido, su fuerte encuadramiento, su estructura profesional, su densa red asociativa, que incluso puede llegar a construir una suerte de subsociedad paralela a la oficial. Aparece una maquinaria política que extraer su

fuerza del gran número de afiliados y cotizantes, de la fuerte autoidentificación, dotado de una rigurosa disciplina política y, con ella, de grupos parlamentarios compactos subordinados a la dirección partidaria. Como tal modelo organizativo goza de ventajas comparativas respecto a los partidos de cuadros propios del estado constitucional liberal, termina por provocar, bien la reconversión de estos al nuevo modelo, bien su progresiva desaparición del escenario.

De otra parte, la ruptura de la homogeneidad ideológica y de clase del Estado liberal entraña su sucesión por una escenario fuertemente pluralista, en el que la conservación de las viejas reglas electorales se torna disfuncional. La fragmentación pluralista tiene por consecuencia, dada la aparición de los partidos obreros, de defensa de la religión, agrarios y de defensa de la periferia, la disfuncionalidad creciente de las viejas formas de producción de representación. En razón de ello, y de la fuerte pretensión de igualdad en el voto que es inherente al sufragio universal, es el desplazamiento de las técnicas electorales mayoritarias por las propias de la representación proporcional. De hecho, tanto en Escandinavia como en la Europa Central es común la introducción simultánea del sufragio universal efectivo, el gobierno parlamentario como expresión del gobierno de la mayoría y la representación proporcional. Ruta que seguirán asimismo casi todos los países de Europa Occidental

## 10.3. LA EXIGENCIA REFORZADA DE PLURALISMO

El pluralismo es inherente al Estado constitucional, esa característica del Estado constitucional se ve fuertemente reforzada con la introducción del Estado constitucional democrático. Ello es debido a varias razones:

*Primera*. El sufragio universal posibilita a las Iglesias el recurso a la movilización de sus activistas tanto para defender sus intereses morales y materiales (lo que da lugar a los partidos de defensa de la religión), como para perseguir un proyecto político de realización del Reino de Dios (creando partidos

fundamentalistas), en ambos casos frente a la erección del estado nacional. Por razones que no son del caso la primera posibilidad es más fácil en los países de mayoría católica, en tanto que la segunda es más probable en los de mayoría protestante/luterana.

*Segunda*. La erección del Estado nacional comporta favorecer los intereses de los grupos sociales y de los territorios que se benefician directamente de la naciente economía nacional, de la creación de un frondoso aparato administrativo, de las demandas de una y otros, en detrimento de los grupos sociales (mayoritariamente rurales) que financian mediante sus cargas fiscales la erección de ese estado sin obtener del mismo ventajas sustanciales. El paso de la política de notables a la política de masas da mayores posibilidades de actuación a los partidos de defensa de la periferia.

*Tercera*. La revolución industrial (no pocas veces ligada a la creación del estado nacional, del que frecuentemente no es sino una vertiente) introduce y magnifica tanto la brecha entre la sociedad y la economía urbanas y el mundo rural, como el conflicto entre empleadores y trabajadores por cuenta ajena, generando partidos «burgueses» y «obreros».

Si exceptuamos los escasísimos casos en los que las distintas líneas de fractura política/social/religiosa o de otro tipo se superponen y coinciden, lo normal es que las divisiones (o *cleavages*) sociales no venga a coincidir. El resultado es una fragmentación política acentuada que expresa un pluralismo político considerablemente más fuerte que el original y propio del Estado constitucional liberal. En un escenario así es más difícil el surgimiento y la duración de los partidos de vocación mayoritaria (que en el fondo no son sino grandes coaliciones); y también es más fácil y probable que nadie esté en condiciones de elevarse a la condición mayoritaria por sí solo, de tal modo que lo normal va a ser un escenario político que va a exigir, de un lado, garantías de los intereses de los grupos relevantes en presencia; del otro, el recurso a las coaliciones para formar mayorías de gobierno. El resultado tiende a ser la preferencia por una democracia de consenso, en detrimento de una democracia de mayorías (cuya probabilidad es decreciente). No pertenece al reino de la causalidad que en Europa la democracia de mayorías sea excepcional y la democracia de consenso sea lo habitual, es la llamada «democracia consociacional» de Arendt Lijphart (2000).

Para Lijphart existen dos tipos de sistemas democráticos: el modelo mayoritario, de Westminster y el modelo consensual o consociacional. La dimensión «poder ejecutivo-partidos» permitiría identificar los rasgos diferenciadores entre el modelo de Westminster y las democracias consociacionales. Las democracias

mayoritarias o modelo de Westminster (modelo británico y su área cultural de influencia —Irlanda, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, etc.—) se caracterizan porque: 1) hay una concentración del poder ejecutivo (son, por tanto, gabinetes de un solo partido o de estricta mayoría); 2) la soberanía reside en el parlamento; 3) hay un bicameralismo asimétrico en el parlamento; 4) prima el bipartidismo (dos grandes partidos y algún tercer partido bisagra); 5) se aplica un sistema electoral mayoritario, no proporcional; y 6) en ocasiones, hay una Constitución no escrita, ya que se rigen por la costumbre (derecho consuetudinario). Las democracias de consenso o consociacionales (donde los ciudadanos están más satisfechos, en opinión de Lijphart, por verse mejor representados políticamente, dado que priman el reflejo del pluralismo en sus instituciones), son propias de los Países Bajos, Bélgica, o los países nórdicos y se caracterizan por: 1) la ausencia de una concentración del poder ejecutivo, ya que en él participan diversas fuerzas políticas (generalmente mediante grandes coaliciones); 2) la existencia de un bicameralismo equilibrado en el parlamento; 3) un marcado pluripartidismo; 4) la adopción de una representación proporcional; 5) la descentralización e incluso posible federalismo territorial; y 6) disponer de una constitución escrita (aunque esto último también sucede en muchas democracias que siguen el modelo mayoritario).

## 10.4. SUFRAGIO UNIVERSAL Y ECONOMÍA DE MERCADO

La relación entre economía de mercado y democracia constitucional es menos sencilla de lo que normalmente se supone. En primer lugar, mercado y capitalismo no son sinónimos; ciertamente el capitalismo presupone mercado y no puede funcionar adecuadamente sin él, pero el mercado es anterior a la invención del capitalismo y, por ello, cabe suponer que sobreviviría en una

sociedad postcapitalista (no en vano, se ha podido construir un modelo de «socialismo de mercado» en los países comunistas como China o Vietnam). En segundo lugar, el mercado es una institución social que exige la garantía de los derechos de propiedad, la seguridad en los contratos y un grado significativo de libertad económica. En otras palabras, el mercado existe antes y con independencia del capitalismo y aquel existe merced a la intervención previa y permanente del poder político.

Para que una economía de mercado sea harmónica con el sistema político es indispensable que este último acepte el pluralismo legítimo, porque el mercado es pluralista por definición y un sistema económico pluralista solo puede funcionar satisfactoriamente en el seno de un sistema político asimismo pluralista. Como la forma más desarrollada conocida de sistema político pluralista es el constitucionalismo, es preciso aceptar que existe una suerte de harmonía preestablecida entre constitucionalismo y economía de mercado. Empero, para que esa harmonía exista es indispensable que haya un alto grado de coincidencia entre aquellos a quienes se reconoce capacidad política y aquellos otros a los que se reconoce capacidad de mercado. Si solo aquellos que tienen acceso al mercado y capacidad para influir en él tienen asimismo acceso al proceso político no existirá conflicto inevitable entre economía de mercado y sistema político, porque quienes tienen parte y capacidad de decisión en uno y en otro son los mismos. De ahí que la mejor variante del constitucionalismo desde la óptica de la economía de mercado sea aquella que se funda en el sufragio censitario: solo votan quienes tienen capacidad de mercado. Si hay sufragio universal eso no sucede, por eso fue un tópico del liberalismo clásico el de la incompatibilidad entre constitucionalismo y sufragio universal. Cánovas (1987: 79 y 221) lo expresó muy bien: «El sufragio universal sería la antesala del comunismo». No en vano alguien tan significado como Hayek (1998) afirmó que «[…] los más entusiastas partida-

rios de tan ilimitados poderes de la mayoría son a menudo esos mismos administradores, conocedores mejor que nadie de que una vez asumidos tales poderes, serán ellos y no la mayoría los que de hecho harán ejercicio de los mismos».

El sufragio universal reconoce capacidad política (en principio igual) a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo, con abstracción de cual sea su *status* social y su capacidad de mercado. Eso significa que quienes tienen escasa o nula capacidad de mercado tienen plena capacidad política y, por ello, están, o pueden estar, en condiciones de defender sus intereses haciendo uso de su participación en el proceso político. La economía de mercado y la libertad política pueden así entrar en contradicción, pues la primera postula la libertad económica de los actores sociales y la segunda, la intervención pública para tutelar tanto el interés general como los intereses de los desposeídos. La combinación estándar de democracia constitucional y economía de mercado se halla atravesada por la tensión entre libertad económica y democracia política, que se revela por el hecho de que los ciudadanos, que son políticamente iguales en la esfera pública, son económicamente desiguales en el mercado. Con el agravante de que la dinámica del mercado, dejada a sí misma, conduce más bien a la reducción del pluralismo económico y el crecimiento de la desigualdad.

La consecuencia resulta obvia: es de esperar que en una democracia constitucional aparezcan y se desarrollen políticas públicas destinadas a proteger el pluralismo económico que nutre al mercado e intervenciones dirigidas a limitar o moderar las desigualdades que el funcionamiento de aquel inevitablemente genera. Por eso el advenimiento del Estado democrático y la política de masas van acompañadas de la emergencia del Estado Social.

## 10.5. EL ESTADO SOCIAL

La noción del Estado Social es una noción de carácter reactivo, surgida frente a la teoría del Estado del liberalismo clásico, en especial, frente a la tradición liberal lockeana. La doctrina del Estado Social obedece a una visión radicalmente diferente de la relación entre la Sociedad y el Estado y, consiguientemente, a una visión distinta del papel del Estado en la vida social, en el fondo a una teoría política que discrepa en puntos esenciales de la concepción individualista típica del liberalismo clásico. En general, en las diversas teorías acerca del Estado Social, pese a sus grandes divergencias y a su muy diferente ubicación en el espectro político, se detectan algunas tesis nucleares comunes, que se pueden resumir sustancialmente en tres:

*Primera*. Una concepción del Estado como una organización social que difiere por razones diversas de las restantes organizaciones sociales, pero que no puede ser entendida, ni separada, del resto de la sociedad a la que organiza. En otras palabras, la negación de la tesis de la esencial diferencia entre Estado y Sociedad, y la afirmación correlativa de la naturaleza social de la organización política. Esta se diferencia ciertamente de las demás organizaciones sociales, bien sea porque de ella se predica una estructura peculiar, bien porque se le asignen fines específicos, pero no deja por ello de estar integrada en la sociedad, de la que es un aspecto, una organización concreta.

*Segunda*. En consecuencia, se derriba la barrera que predica el liberalismo clásico entre Estado y Sociedad, y con ella desaparecen las virtualidades limitantes de la acción pública que de esa escisión deduce el liberalismo clásico. Por tanto, no hay obstáculos de principio al crecimiento y desarrollo de esa acción pública, y con ello desaparecen las objeciones de principio al intervencionismo estatal. Este podrá ser discutido por razones de conveniencia, oportunidad, rentabilidad o defensa de otros valores políticos, pero no existe negación de principio de la legitimidad de dicho intervencionismo.

*Tercera*. La aceptación de la teoría del Estado como promotor del cambio o la reforma social, la creencia en la capacidad del Estado para operar y dirigir cambios sociales, asociada a la correlativa que el Estado efectivamente debe promover y producir cambios o reformas sociales, que el cambio social puede ser producido por iniciativa de los poderes públicos en caso necesario. Lo que acaba por producir la consecuencia que deduce la doctrina alemana: la asignación al Estado de una función de configuración social.

*Cuarta*. La voluntad, generalmente expresa, de utilizar la capacidad de cambio social que se imputa al Estado para procurar resolver, o al menos paliar, los problemas políticos y sociales que plantea la gestión de una sociedad de clases, bien sea para atemperar el conflicto de clases a fin de hacer aceptable para las clases dominadas el orden social, bien sea para procurar un proceso de cambio gradual políticamente orientado cuya meta ideal es la superación de la división de la sociedad en clases. Como señala Benda (1996, 533):

«La cláusula de Estado social ha de ser interpretada como una norma definidora de fines del Estado, que obliga y justifica al legislador a actuar en términos de configuración social. Su misión está ante todo dirigida a asegurar el mínimo existencial de cada persona. Además, hay que perseguir unas relaciones sociales justas, y que definir cada día la relación entre individuos y grupos sociales e intereses de la generalidad, sin que la norma constitucional ofrezca una definición material rígida».

Las divergencias comienzan, en su caso, tanto en el tipo o modelo de Estado que se postula, como en el carácter, orientación y extensión del intervencionismo que se defiende, como, final-

mente, en la orientación política a imprimir en los procesos de cambio social.

Políticamente la noción del Estado Social viene atravesada por una profunda ambigüedad, pues, al ser producto de la reacción frente al modelo liberal, el Estado Social puede ser reclamado tanto por sus críticos conservadores, como por los progresistas.

En su origen la idea del Estado Social aparece asociada al «socialismo utópico» estatalista, demócrata y reformista, en especial a la obra de Louis Blanc. La idea de que el Estado Democrático debe procurar garantizar las condiciones materiales de subsistencia de los ciudadanos y procurarles los medios para su realización, que aparece insinuada ya en la Declaración de Derechos de la Constitución jacobina del Año I (1793), que incluía el derecho a la enseñanza o a la asistencia social, se desarrolla hasta convertirse en un sistema según el cual el Estado Democrático debe procurar la igualdad material de los ciudadanos y que, en consecuencia, la República debe actuar sobre la sociedad a fin de establecer aquellas reformas en la misma que permitan satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos, operando como un mecanismo de reforma de la sociedad misma. La reforma social asociada al Estado Democrático, la idea de la «Democracia social» es una de las nociones capitales de la revolución romántica de 1848.

Sin embargo, la utilización con fines políticos del intervencionismo estatal y las políticas de reforma social pronto será asumida por los críticos conservadores del orden burgués. Así, en 1850, von Stein popularizará el proyecto de la «Monarquía de la reforma social», destinada a amplio futuro en la tradición política de la derecha tradicionalista y legitimista, es decir, el proyecto de una Monarquía autoritaria que limita el ascenso de la burguesía ganándose el apoyo de la clase obrera urbana mediante una política de reformas sociales, con el fin de debilitar a la burguesía ascendente e integrar a la clase obrera en un orden tradicional do-

minado socialmente por la nobleza. A dicha noción responde la política de reformas sociales bismarckiana: el gobierno nobiliario de la monarquía introduce reformas sociales que benefician al proletariado industrial y cuyo coste, político y económico, acaba sufragando la burguesía rival.

La idea del Estado Social, que reposa sobre el valor entendido según el cual las relaciones entre las clases sociales no son necesariamente antagónicas y que, por ello, admiten conciliación, se diluye progresivamente, ante la progresiva dominación del discurso del darwinismo social, del imperialismo y de la reacción elitista y aristocratizante posterior a 1890, quedando reducida su influencia a los sectores más reformistas de la socialdemocracia y al incipiente catolicismo político. Tras ese eclipse, que durará hasta la I Guerra Mundial, resurge con fuerza, en estrecha asociación con el movimiento democrático triunfante tras 1918, en particular en la Alemania de Weimar, en la que Heller acuñará la fórmula del «Estado Social de Derecho» destinada a tener un profundo impacto con el definitivo triunfo de las democracia después de 1945.

El resurgimiento de la tradición democrática del Estado Social no es, sin embargo, ni única, ni predominante en la etapa de entreguerras, tiempo en el que la temática del Estado Social será hegemonizada tanto por el fascismo como por el autoritarismo corporativo de cuño católico. Uno y otro utilizan la cobertura del Estado Social para proponer y desarrollar políticas de signo intervencionista y, en menor medida, redistributivo, mediante las cuales el Estado, mediante una acción tutelar de marcado carácter paternalista, busca ampliar su base y consolidar un bloque de apoyo socialmente mayoritario. En tales casos la apelación social es utilizada para, de una parte, legitimar un muy extenso intervencionismo mediante el cual el Estado adquiere progresivamente el control de la vida social, control necesario, a largo plazo, para el mantenimiento y reproducción de un sistema autori-

tario de gobierno. Del otro para procurar la integración de al menos una parte de las clases dominadas mediante la puesta en marcha, sobre todo, de sistemas de carácter asistencial. No es casual que en Italia la seguridad social la pusiera en marcha el fascismo, o que en España fuera el franquismo el que pusiera en pie un sistema coherente de protección social.

Con el triunfo de las democracias en 1945 la tradición democrática del Estado Social, en su formulación helleriana, obtiene el éxito y el reconocimiento constitucional (así el art. 1 Constitución francesa de 1946, art. 20.1 Ley Fundamental de Bonn), reconocimiento y triunfo que configuran el Estado Social como un amplio terreno común, compartido por las principales fuerzas políticas (democristianos, agrarios, social-liberales y socialdemócratas siempre y, en la mayoría de los casos, aunque no en todos, también liberales y conservadores), consenso general al que solo permanecen ajenos una franja de los conservadores y un sector de los liberales que sustituyen en sus países a los partidos conservadores inexistentes, amén de un reducido grupo de intelectuales, que sostienen posiciones radicales de carácter individualista, cuyo mejor ejemplo es Hayek.

La concepción helleriana del Estado Social, destinada al éxito tras 1945, no consiste en otra cosa que en la renovación y actualización de la asociación entre reforma social y Estado Democrático. El Estado Social de Derecho es aquel Estado Constitucional Democrático que utiliza el poder público para imponer y desarrollar políticas sistemáticas consistentes en una acción pública positiva para:

*Primero*. Para intervenir y regular la producción, a los efectos de garantizar, en la medida de lo posible, mediante esa presencia pública, de una parte el crecimiento económico y, en su caso, la renovación industrial, y, de otra, limitar o reducir los efectos negativos del ciclo económico inherente al capitalismo como modo de producción. Esa tarea de regulación ha venido inspirándose en las doctrinas keynesianas.

*Segundo*. Para desarrollar una tarea de redistribución del producto socialmente generado, primordialmente mediante la prestación administrativa de servicios a precios políticos o con carácter gratuito, prestación que se desarrolla al margen del mercado y se instrumenta mediante decisiones de soberanía, que atienden necesidades básicas (educación, sanidad, protección social) y cuyo destinatario fundamental son los grupos de rentas bajas, integrados en su mayoría por las clases dominadas.

*Tercero*. Aquel intervencionismo y esta tarea de redistribución se justifican como instrumentos no tanto de «procura existencial» cuanto de realización de políticas de signo igualitario que reducen y limitan la desigualdad social. Es la procura de la igualdad el criterio rector, es decir, el sistema se rige por el principio según el cual la República Democrática no puede ser ajena a la procura de la igualdad social.

*Cuarto*. La redistribución de tendencia igualitaria se ve al tiempo financiada y completado por un sistema fiscal de carácter progresivo, diseñado para obtener y transferir rentas de los segmentos de población de mayores ingresos a los de menores recursos.

*Quinto*. El sistema se completa, en su caso, con la presencia activa del Estado en funciones de empresario, mediante el desarrollo del sector público de la economía. De una economía a la que el sistema de protección social, que sustrae decisiones económicas al mercado, el intervencionismo y la empresa pública definen como una economía mixta.

El modelo es objeto de un consenso cuasiuniversal, y obtiene reconocimiento institucional. La práctica totalidad de las democracias efectivas, realmente existentes, asumen el modelo, aunque con variantes locales significativas, hasta el punto de que las políticas propias del Estado Social pasan a integrarse como componentes indisociables de la democracia política y social. En consecuencia, el modelo tiende a ser objeto de constitucionalización. De lo que es un buen ejemplo la cláusula correspondiente del artículo 1.1 de la Constitución española de 1978. Desde el punto de vista ideológico el reformismo social-liberal, el personalismo, y solidaridad democristiano y los planteamientos socialdemócratas vienen a coincidir, con los matices de rigor, en la legitimación y defensa del modelo.

El consenso sobre el Estado Social, criticado por actores políticos marginales, se mantiene hasta la crisis económica de 1973-1974, que cierra el ciclo expansivo abierto en 1945 y, al tiempo, abre la puerta a una profunda revolución productiva, que estamos viviendo. Con la crisis y el inicio de la tercera revolución industrial se desencadena una ofensiva que invierte las posiciones anteriores. De una parte, la crítica radical al Estado Social, en cuanto figura reformista que consolida el capitalismo, pasa progresivamente a una situación de marginalidad social, acentuada por la crisis del «sistema socialista mundial», es decir, del comunismo, que desaparece como modelo alternativo. De otra, el discurso liberal individualista, casi exclusivamente académico hasta entonces, gana audiencia social, convirtiéndose en el discurso de

fondo de una creciente oleada neoconservadora que, a diferencia del conservadurismo clásico, tiene ahora una inspiración liberal y aspira a una posición dominante que excluye buena parte del consenso. Finalmente, los cambios sociales producto de la tercera revolución industrial minan los apoyos sociales de la práctica tradicional del Estado Social, cuyos efectos perversos salen a la luz.

## BIBLIOGRAFÍA


BENDA, E., *et al., Manual de Derecho Constitucional,* Marcial Pons. Madrid. 1996.

CÁNOVAS DEL CASTILLO, A., (López Garrido, D., ed.), *Discursos parlamentarios*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987.

HAYEK, F. A., *Fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid. 1998.

HELLER, H., *Teoría del Estado*. FCE. México. Varias ediciones.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel. 2000.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

O' CONNOR, J., *La crisis fiscal del Estado*. Península. Barcelona. Varias ediciones.

TEMA 11

# EL ESTADO DE DERECHO

SUMARIO: 11.1. El Estado de Derecho. 11.2. Estado de Derecho y gobierno de la ley. 11.3. El gobierno del Derecho. 11.4. El origen del Estado de Derecho. 11.5. Las características del Estado de Derecho. 11.6. El rol de la judicatura. 11.7. Bibliografía.

## 11.1. EL ESTADO DE DERECHO

El concepto de «Estado de Derecho» no se corresponde estrictamente con la idea de un Estado cuya actividad está íntegramente prevista y regulada por normas jurídicas, por leyes (independientemente de cuál sea su estructura y cuál el contenido de dichas leyes); no se refiere a cualquier Estado que cuente con un régimen jurídico desarrollado y aun global; no se identifica con la noción de «Estado de leyes». Más bien al contrario, el «Estado de Derecho» es un concepto que trata de desarrollar y articular una serie de valores políticos, respecto de los cuales es instrumental y sin cuya preexistencia la noción carece literalmente de sentido.

Estado de Leyes y Estado de Derecho tienen semejanzas y diferencias de no escaso porte. En ambos casos se postula que toda la actividad pública esté regida por normas jurídicas, de tal modo que aquella solo sea válida cuando, y en la medida en que, la actuación pública es «conforme a Derecho». En ambos casos dicha pretensión exige que la organización del Estado esté predeterminada por normas jurídicas; en ambos casos se pretende que cada órgano del Estado tenga una esfera de competencia que determina qué ámbito de acción social le está encargado, de modo que solo puede actuar válidamente en ese ámbito y no en otros; adicionalmente, cada órgano del Estado está sujeto a procedimiento, por lo que solo puede producir decisiones válidas cuan-

do las mismas se hayan adoptado por el órgano competente y según el procedimiento prescrito. En consecuencia, en ambos modelos de Estado nos encontramos con un sistema de competencias, es decir, con poderes limitados, reglados y configurados por la ley.

La diferencia específica del «Estado de Derecho» respecto del «Estado de Leyes» radica esencialmente en dos características: la primera de ellas tiene que ver con los fines del Estado, la segunda, con la producción del Derecho.

Desde el primer punto de vista, «Estado de Derecho» y «Estado de leyes» difieren en que el Estado legal puede concebirse sencillamente como un medio mediante el cual se otorga al Estado mismo una ordenación racional, de tal forma que se asegura la condición instrumental del aparato administrativo y su subordinación a los gobernantes. Y, en este sentido, el «Estado de leyes» es perfectamente compatible con el autoritarismo político (los ejemplos del régimen franquista o del Portugal salazarista son al respecto significativos). Por el contrario, el «Estado de Derecho» nace con la explícita finalidad de asegurar el carácter limitado del poder que se otorga tanto al aparato administrativo como a los gobernantes, siendo su finalidad la limitación del poder de los gobernantes. Se busca asegurar que el Estado va a respetar los derechos individuales y las libertades públicas. Desde esta perspectiva, la diferencia específica del «Estado de Derecho» radica en su condición de artificio ordenado a la protección y garantía de la libertad.

Desde el segundo punto de vista, para el «Estado de leyes» basta con que la producción de las leyes corresponda a los gobernantes, sean estos los que fueren. Aquí, la exigencia del ejercicio del poder conforme a las normas legales, y, en su caso, la sanción de invalidez de los actos de poder público no conformes a las leyes, constituyen meras exigencias de la ordenación y racionalización del funcionamiento del Estado mismo, así como el asegura-

miento de condición instrumental de la burocracia. Por el contrario, en el «Estado de Derecho» la cuestión de quién hace la ley es crucial: como el fin que se persigue es la protección de derechos civiles y políticos, y las leyes tienen virtualidad limitante sobre el ejercicio de los mismos, es indispensable que las leyes sean acordadas por los titulares de dichos derechos, o por sus representantes. En consecuencia, para que haya «Estado de Derecho» es necesario no solo que exista un «Estado de leyes» sino también que las leyes sean hechas por un Cuerpo Legislativo representativo de la sociedad civil. Sin potestad legislativa reservada a los representantes de la sociedad, designados mediante elecciones libres y competidas no hay, y no puede haber, «Estado de Derecho».

## 11.2. ESTADO DE DERECHO Y GOBIERNO DE LA LEY

El «Estado de Derecho» obedece a un viejo ideal de raíz clásica, que comparte con el constitucionalismo: el ideal del «gobierno de las leyes». En su núcleo se encuentra el rechazo de las relaciones de dependencia o sujeción personal, que se repudian por conceptuarlas poco compatibles con la dignidad humana, pues aquellas relaciones, que expresan una situación de dominación personal, conllevan por su propia naturaleza la reducción de los hombres a la condición de súbditos, a la condición de instrumentos o medios que discrecionalmente usa el Príncipe (o los grandes) para la consecución de sus objetivos. La dominación personal, por su propia naturaleza, insisto, es incompatible con la libertad, sea cual sea el concepto que se tenga de esta y, en consecuencia, lo es también con el concepto de ciudadanía.

La dignidad, y la libertad, exigen que el hombre no obedezca a otro, no esté sujeto al dominio de otro; pero sí exigen, por el contrario, que cada ser humano sea conceptuado con algo valioso en sí y, en consecuencia, que todos y cada uno de los miem-

bros del cuerpo político gocen de un estatuto igual para todos que se corresponda con esa condición de miembros. La solución radica en una organización de la ciudad en el que la supremacía no corresponda a algún o algunos hombres, sino que corresponda a todos, al cuerpo político mismo. No existe otra supremacía, otro gobierno, que el impersonal que dan las leyes. Leyes que son deliberadas y adoptadas por los propios miembros del cuerpo político que, al formar por sí la voluntad de la comunidad, al constituirse propiamente hablando en ciudadanos, se obedecen a sí mismos (al obedecer a las leyes entre todos acordadas).

El «gobierno de las leyes» es, en parte, una criatura coherente con los criterios de ordenación de una sociedad tradicional, pero también es una criatura nacida de la deliberación e impuesta mediante un esfuerzo racionalmente orientado. En términos negativos, el «gobierno de las leyes» supone la exclusión de la obediencia por razón de la persona (el que manda lo hace, no en virtud de su personalidad, de su posición o de su estatus, sino por la ley —escrita o consuetudinaria— que le atribuye un poder de mando que no es propio, sino de la ley). Al efecto de proteger la dignidad y *status* de quienes son objeto de mando y de excluir la arbitrariedad en el ejercicio del mando, la autoridad solo corresponde a quienes vienen designados por la ley y solo puede ser ejercida en las condiciones, y para los fines, que la ley prescribe.

En términos positivos, el «gobierno de las leyes» comporta la protección, garantía y tutela de la libertad personal y del estatus de cada persona concreta. La limitación del poder operada mediante la regla de Derecho supone que, al obedecer a la ley de la comunidad que ha sido elaborada y/o consentida con la intervención de todos, cada uno se obedece a sí mismo mediante la comunidad.

El ideal del «gobierno de las leyes» contiene, pues, dos principios o elementos esenciales:

*Primero*. Un elemento de carácter negativo, la exclusión de la instrumentalización política mediante la supresión de la dominación personal, que se estima no compatible con la libertad y la dignidad. Como dijera Cicerón: «*la libertad no consiste en tener un buen amo, sino en no tener ninguno*».

*Segundo*. Un elemento de carácter positivo, deducido de las premisas de libertad y dignidad señaladas: la sujeción y obediencia exclusivas a las leyes, y a los magistrados que las leyes definen y establecen, en tanto en cuanto esas leyes son deliberadas en común y adoptadas por el cuerpo de ciudadanos y en tanto los magistrados actúan de conformidad con dichas leyes.

La idea del «gobierno de las leyes» de formación clásica, se encuentra entre las creencias que se hallan en el origen del constitucionalismo como movimiento político. De esta idea se deducen dos versiones del Estado Constitucional, dos formulaciones fundamentales, que divergen en su estructura tanto por razones históricas, como por las diferencias entre los principales sistemas jurídicos occidentales: el *Rule of Law,* típico de los países anglosajones, y el Estado de Derecho, típico de los países continentales. El primero, en el seno de un sistema legal de *common law*; el segundo, en los Estados cuyo sistema legal se basa en la primacía del Derecho escrito.

## 11.3. EL GOBIERNO DEL DERECHO

El «Gobierno del Derecho» es, probablemente, la formulación más semejante a la concepción clásica del «Gobierno de las leyes». Para nosotros resulta difícil de captar porque se corresponde con un sistema legal radicalmente diferente del nuestro, no solo por sus conceptos, sino, sobre todo, por su estructura. No es solo que el *common law* utilice conceptos que no tienen paralelo en la tradición jurídica romanista, o que contenga institutos desconocidos en nuestra tradición, aun siendo ello cierto no radica aquí la principal diferencia, esta radica más bien en una concepción diferente de la producción de reglas de Derecho y, en consecuencia, en una articulación distinta de la relación entre el Derecho legislado y el Derecho no legislado. De forma muy simplificada el sistema legal de *common law* se caracteriza, por los siguientes rasgos:

*Primero*. La producción de normas jurídicas corresponde primariamente a la sociedad civil, que procede a dicha producción a través de dos medios: de un lado, la producción directa de reglas de Derecho mediante los usos; del otro, la producción indirecta mediante la actuación dialogal y pública de los representantes de la sociedad en el Parlamento. Contiene, por consiguiente, la estructura misma del Estado Constitucional y, en el seno de este, la configuración de la representación nacional como instrumento de autodisposición de la comunidad sobre sí misma.

*Segundo*. El procedimiento ordinario de producción de normas (especialmente del Derecho Privado) es directo, por lo que el Parlamento solo legisla para armonizar, reformar o cubrir las lagunas del Derecho directamente creado por la sociedad. Es de señalar que en el sistema del «derecho común» se mantiene la concepción del Parlamento como tribunal, que se halla en el origen histórico de la institución.

*Tercero*. La acreditación de la producción social de una norma corresponde a los jueces, a una judicatura integrada por personal altamente remunerado, que tiene un puesto vitalicio e inamovible y que goza de gran autoridad y prestigio sociales, por jueces-patricios en una palabra, extraídos de la política, la universidad y los abogados más relevantes. Los jueces reconocen la norma socialmente creada al fallar conforme a ella litigios concretos. La sentencia, que contiene la norma socialmente precisada y aplicada *in concreto*, se convierte en precedente vinculante para el tribunal. Es de notar que, en rigor, no hay otro medio de reconocimiento de la regla de Derecho que la judicial, toda vez que el Parlamento es, también, un tribunal, es el Gran Jurado de la Nación.

*Cuarto*. Las leyes aprobadas por el Parlamento —el derecho estatutario, el *statute law*— son aplicadas por los jueces de acuerdo con las técnicas propias de la aplicación de las normas ordinarias, las de creación social directa, y, en consecuencia, son interpretadas restrictivamente y según los criterios propios del «derecho común», lo que fuerza al Parlamento a una redacción cuidadosa y casuística y a tener muy en cuenta el Derecho judicialmente declarado a la hora de legislar.

En este contexto el «Gobierno del Derecho» se articula del siguiente modo:

*Primero*. Los ciudadanos son iguales porque tienen el mismo acceso a los tribunales, las mismas acciones, y, en consecuencia, tienen los mismos derechos que la judicatura determina y precisa. El orden no es casual. Es el acceso igual a los tribunales lo que permite que todos puedan alcanzar los mismos derechos y, en consecuencia, que su estatuto jurídico sea el mismo. Y no al contrario. Lo que no deja de ser lógico en un sistema legal en el que el Derecho sustantivo ha nacido «en los intersticios del procedimiento», según el tópico.

*Segundo*. Los derechos individuales son parte constitutiva del derecho común, por lo que no requieren ni declaración legislativa, ni justificación en cuanto a su ejercicio. Sencillamente existen, se derivan de la *lex terrae*. Antes bien, lo que debe ser legalmente justificado y judicialmente declarado es la existencia y alcance de las medidas del poder público limitativas de los derechos individuales. Toda acción pública necesita del previo respaldo, bien de una norma de carácter estatutario —una ley votada por el Parlamento—, bien de una norma de derecho común judicialmente declarada. Si tal fundamento legal no existe, o no es alegado en el procedimiento, la acción pública carece de fundamento legal. Y es aquí donde el peso de la tradición jurídica que tiende a la interpretación estricta del Derecho estatutario adquiere todo su sentido político.

*Tercero*. Los derechos individuales están garantizados, además de por los tribunales, por la sujeción de los mismos al procedimiento debido en Derecho. Solo por sentencia judicial dictada en un litigio en el que se ha seguido el «procedimiento debido en Derecho», en el que el juicio por los pares, mediante el jurado, tiene un papel capital, es posible operar cualquier restricción de los derechos individuales mediante intervención gubernamental.

*Cuarto*. Toda acción de los poderes públicos (incluso la legislación parlamentaria en los Estados Unidos) está sujeta al control y juicio de los Tribunales. Estos pueden limitar, modificar o suprimir cualquier decisión, acto o norma (incluso parlamentaria en el caso de los Estados Unidos). No existen otras cuestiones fuera de control que las procedentes de la autolimitación de los tribunales (o de la primacía del Derecho estatutario derivada del principio de soberanía parlamentaria en el Reino Unido).

Una concepción de este tipo, que otorga primacía a la regla de Derecho reconocida como tal y declarada en un litigio por el

juez, otorga una papel político capital a la judicatura. No es casualidad que la innovación de la teoría lockeana de la división de poderes que efectúa Montesquieu tenga aquí su diferencia específica más señalada. Si el autor bordelés configura a la judicatura como un Poder Judicial se debe en buena medida a que elabora su teoría de la división de poderes a la vista del modelo británico, razón por la cual sitúa a los jueces de elección y al tribunal del jurado como núcleo esencial de ese Poder. Si la regla de Derecho es generada por la sociedad mediante los usos, ¿quién mejor que los miembros de esa sociedad, mejor aún, los pares del demandado, para determinar la previa existencia de la misma y, en consecuencia, emitir el veredicto correspondiente? De ahí la lógica profunda de algo aparentemente paradójico: que el tribunal del jurado opere no sólo en el procedimiento criminal, sino también en los procedimientos civiles.

## 11.4. EL ORIGEN DEL ESTADO DE DERECHO

El concepto de «Estado de Derecho» es la actualización del ideal del «Gobierno de las leyes» a un contexto marcado por un sistema legal basado en la primacía del derecho «puesto» o escrito, esto es, legislado, que cuenta con un sistema judicial de jueces-funcionarios y una burocracia estatal de organización racional y muy desarrollada, en el marco de un modelo de Estado marcado por la centralización. Aunque el concepto se contiene *in nuce* en la noción misma de «régimen constitucional», la teoría del Estado de Derecho no nace hasta bien entrado el siglo XIX y constituye en su origen un intento de limitar el poder mediante el Derecho en un contexto semiautoritario. La teoría aparece formulada por primera vez de modo completo en Alemania, por obra de Von Mohl en 1832, y su desarrollo será uno de los logros más destacados de la Escuela Alemana del Derecho Público.

La idea directriz de la teoría del Estado de Derecho radica en el sometimiento pleno del poder político a la ley y al Derecho y, en consecuencia, al ejercicio del poder público, siempre de acuerdo con lo previsto por un sistema de normas jurídicas legisladas que responden a determinados valores políticos que dan sentido a esa misma sujeción. Es ese sistema de valores que trata actuar, mediante el sometimiento del poder a la ley, lo que constituye los presupuestos del Estado de Derecho.

De forma sintética tales presupuestos políticos pueden ser resumidos del siguiente modo:

*Primero*. La creencia en la sustantividad ontológica y, en consecuencia, política, de los seres humanos. De la cual se deduce la condición individual de ser valioso en sí, y su condición de ser al que es inherente la dignidad.

*Segundo*. La creencia en la común humanidad de todos los hombres, de la que se deduce su sustancial igualdad tanto jurídica como política, la creencia que expresa magistralmente la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, cuando señala como verdad evidente que todos los hombres nacen iguales en derechos.

*Tercero*. La creencia en la libertad humana, consecuencia necesaria del principio de dignidad. Libertad tanto en el sentido de autonomía individual, que exige la configuración de un ámbito de acción social, de relaciones sociales, exento de la interferencia de los poderes públicos y entregado plenamente a la disponibilidad individual, así como del sistema de garantías que la proteja, como en el sentido de tener derecho a participar en la formación de la voluntad de la comunidad a través de medios regulares y periódicos previstos por la ley.

*Cuarto*. Concepción del hombre como ser racional, capaz, mediante el uso de la razón, de conocer la naturaleza y la propia sociedad, así como de controlarlas y de ordenar la sociedad misma conforme a principios y según la razón.

*Quinto*. En consecuencia la creencia en la capacidad humana para controlar y limitar el poder político y su ejercicio mediante el uso de la razón aplicado a la producción del Derecho.

Sustantividad del individuo, que permite a este actuar al margen y, en caso necesario, frente al Estado, igualdad sustancial de todos los hombres en cuanto a los derechos que les corresponden por su condición de tales, racionalismo y supremacía del individuo definen un sistema de creencias, un sustrato cultural, en el seno del cual tiene sentido la teoría del Estado de Derecho.

## 11.5. LAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE DERECHO

¿En qué consiste el Estado de Derecho? Desde luego la teoría del Estado de Derecho exige el sometimiento al derecho escrito, paradigmáticamente a la ley, por parte de los poderes públicos, de tal modo que estos vienen organizados y habilitados para actual por la ley, desarrollan su actividad de conformidad con la ley, para alcanzar los fines establecidos bien sea por la ley misma, bien de conformidad con lo previsto por la ley. Que la actuación del poder público se dé, como reza nuestra Constitución, «con sujeción plena a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE).

Tal es la concepción que la doctrina alemana tiende a definir en términos de «Estado de Derecho formal», no obstante esa concepción formal no agota en modo alguno el contenido propio del concepto que, como hemos visto, no se agota en el mero «Estado de leyes». En razón de ello la misma doctrina alemana habla de un «Estado de Derecho material», ya que el Estado de Derecho no se reduce al sometimiento a la ley, a cualquier ley, porque esa noción, por sí sola, no expresa ni garantiza algunos de los valores y creencias que dan sentido a la teoría. Si un Estado cuenta con una organización tal que en él se produce la previsión por la ley de la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, pero no existen instrumentos que permitan obligar a estos a actuar de conformidad con la ley, o la ley misma es producto de la voluntad de un autócrata, individual o colectivo, va de suyo que tal sistema político no resulta coherente con los presupuestos que originaron y dan sentido al Estado de Derecho. Estado de Derecho y Estado legal, Estado de leyes, son cosas diferentes, que pueden coincidir, ciertamente, pero que muy bien pueden no hacerlo, como entre nosotros sucedió bajo el régimen franquista. En consecuencia, el «Estado de Derecho material» incluye, de un lado, la realización material de los derechos fundamentales y su garantía, y del otro la rectitud material o justicia de las normas que lo integran.

La estructura del Estado de Derecho constituye una parte sustancial del Estado constitucional, y consta de los siguientes elementos mínimos:

*Primero*. Reconocimiento y vigencia efectiva de un sistema de libertades públicas, en especial aquellas que afectan de modo inmediato y directo a la formación de la opinión pública y de la voluntad política del Estado (expresión, reunión, asociación), sistema de libertades que realiza el principio de dignidad. Como condición indispensable para la vigencia efectiva del mismo, un sistema eficiente de tutela judicial que garantice dichas libertades.

*Segundo*. Existencia de órganos de dirección política de carácter representativo, merced a los cuales reciban expresión política las corrientes y tendencias existentes en la sociedad civil, de modo que se garantice el ajuste periódico entre la tendencia política del gobierno y la relación de fuerzas políticas en la sociedad.

*Tercero*. La atribución al órgano u órganos representativos de la potestad legislativa, de tal modo que las leyes sean elaboradas y aprobadas por órganos representativos y mediante procedimientos públicos de debate a fin de que los ciudadanos puedan formar razonablemente su juicio acerca del comportamiento de sus representantes.

*Cuarto*. Lo que acarrea la necesidad de definir la ley, entendiendo por tal la norma jurídica ordinaria más importante, como norma de exclusiva formación parlamentaria, así como el entendimiento de la misma como expresión de la voluntad de la comunidad.

*Quinto*. Como las exigencias anteriores son en extremo difíciles de satisfacer en un régimen de concentración del poder, se exige, como corolario, la necesidad de que el sistema de gobierno esté configurado de tal modo que tanto el órgano u órganos representativos encargados de legislar, como los jueces, tengan una posición institucional que les haga independientes del gobierno, y permita que estos últimos sean, además, independientes de la legislatura. Es decir, un sistema institucional que, de alguna manera, acoja el principio de división de poderes.

*Sexto*. Existencia de una judicatura única e independiente, única encargada de la aplicación de la ley en los litigios entre particulares o entre estos y la administración, dotada del poder de controlar la legalidad de la actuación de los órganos de la administración, y en la que el estatuto de los jueces se defina de tal modo que permita que los mismos no tengan otra vinculación que la que viene definida por la ley.

Tal configuración exige que el estatuto de los jueces esté configurado de tal modo que garantice, en todo caso, su posición como tercero super-partes en el ejercicio de su función.

*Séptimo*. Una particular configuración del sistema legal, que se inspire en reglas de organización orientadas a asegurar de un lado la certeza del Derecho vigente en cada momento, y del otro, a asegurar la previsibilidad de acción pública y su consecuencia, esto es, la seguridad jurídica.

## 11.6. EL ROL DE LA JUDICATURA

En la concepción tradicional la judicatura no es sino una rama de la organización del aparato administrativo del Estado, a la que se encarga de la resolución pacífica de litigios entre particulares mediante la emisión de decisiones vinculantes fundadas en el Derecho vigente. Se trata de un servicio administrativo destinado a arbitrar diferendos entre personas privadas, mediante la interpretación y aplicación de la ley.

Es un servicio peculiar por varias razones. En primer lugar, para poder determinar qué «es Derecho» en un caso concreto el funcionario debe ser un «perito en Derecho», solo un jurista competente tiene la capacitación técnica indispensable para «decir el Derecho», lo que abona el reclutamiento de tales funcionarios mediante procedimientos que aseguren aquella capacitación. En segundo lugar, para que el servicio pueda satisfacer el fin al que se destina, es necesario que el juez aparezca a los ojos de las partes que se enfrentan en un litigio como un tercero, como alguien no comprometido *a priori* con ninguno de los intereses en conflicto y que, por ello, puede ser tenido por imparcial, para lo cual el juez debe ser «independiente», lo que significa que no puede parecer afecto a una de las partes (imparcialidad formal) y no puede estar sujeto en punto a su decisión a otra regla o instrucción que no sea la que le da su capacitación técnica administrada según su propio criterio (imparcialidad material), el juez no recibe instrucciones de nadie, sino de su razonamiento técnico, lo que abona el reclutamiento mediante procedimientos meritocráticos.

Desde la perspectiva que tratamos, resulta obvio que la Justicia es un servicio público, que, como tal, está servido por funcionarios, que integran una administración particular justificada por razón de la materia y que se constituye para servir a los particulares proporcionándoles un medio estatal, imparcial y seguro para que sea posible resolver pacíficamente conflictos de intereses mediante la interpretación y aplicación del Derecho. En la materia no hay otra cosa que una administración: la Administración de Justicia. Adicionalmente, esa administración y sus funcionarios cumple una segunda función: administrar el poder coactivo del Estado, su *ius puniendi*, castigando las transgresiones del Derecho que puedan operarse tal y como las define la rama del Derecho correspondiente: el sancionador, especialmente el Derecho Penal.

Juez-funcionario y Administración de Justicia son las dos caras de un mismo servicio administrativo dirigido a arbitrar diferendos y enjuiciar y castigar infracciones. Esa no es la justicia propia del Estado de Derecho.

En el Estado de Derecho, la judicatura tienen un rol capital. Para que el Estado de Derecho sea eficaz en la vida real es indispensable, de un lado, que los ciudadanos afectados por la acción pública puedan combatir legalmente las decisiones de los poderes públicos (cuanto menos las que les afecten) cuando estas no se ajusten a Derecho; y del otro, que haya jueces que tengan la competencia de determinar cuando las autoridades y funcionarios han obrado conforme a Derecho, y por ello emitido decisiones legalmente correctas y cuando no, en el primer caso adoptando decisiones confirmatorias y en el segundo dictando decisiones anulatorias. Si no hay revisión judicial de los actos de los poderes públicos sometidos al Derecho, no hay Estado de Derecho. Dicho de otro modo, el Estado de Derecho exige de revisión judicial. Al exigirlo cambia radicalmente el papel del juez en el Estado: este deja de ser primariamente un árbitro y un administrador de la coacción estatal para pasar a ser principalmente una autoridad con capacidad para revisar, y, en su caso, anular las decisiones de las autoridades políticas. En consecuencia, la judicatura no puede seguir siendo conceptuada como un cuerpo funcionarial (como tal instrumental para los gobernantes), ni puede tener el estatuto correspondiente a los empleados públicos, ya que, al ejercer la revisión de los actos de las autoridades públicas, se constituye a sí misma como un poder del Estado.

## 11.7. BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ, E., *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Ariel. Barcelona. Varias ediciones.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional. Parte general*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid. 1994.

TEMA 12

# ESTADOS TOTALITARIOS Y AUTORITARIOS

SUMARIO: 12.1. Introducción: Sistemas democráticos *versus* Sistemas no democráticos. 12.2. El Estado totalitario y el Estado autoritario. 12.3. El Estado Totalitario (I): «Estado ético» y cosmovisión. 12.4. El Estado Totalitario (II): el retorno de la jerarquía y el elitismo. 12.5. El Estado Totalitario (III): la abolición del pluralismo legítimo. 12.6. El Estado Totalitario (IV): Partido único y aparatos de poder. 12.7. De la dictadura a la democracia: las transiciones políticas. 12.8. Bibliografía.

## 12.1. INTRODUCCIÓN: SISTEMAS DEMOCRÁTICOS *VERSUS* SISTEMAS NO DEMOCRÁTICOS

Los autores contemporáneos suelen partir de una división clásica entre sistemas democráticos y sistemas no democráticos o autoritarios. Para ello, las comparaciones centran su atención en las Constituciones de los países y su ordenamiento jurídico, en la existencia de elecciones democráticas, realizadas por sufragio universal, en la existencia de una pluralidad de partidos políticos compitiendo por el poder, así como en la existencia de una división de poderes y en la relación entre los mismos. Las clasificaciones contemporáneas parten de los años sesenta, destacando autores como Blondel (1960), Shils (1960), Almond (1966), Lijphart (1968), Finer (1970), Dahl (1971), Linz (1975), Easton (1979), Diamond, Linz y Lipset (1995), Brooker (2000), Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán (2000), Pasquino (2005), García Oñoro (2014). En nuestro país, se pueden citar las aportaciones a las clasificaciones de los sistemas políticos de Delgado y Blázquez (2007), Chávarri Sidera (2011), Smolzka (2012), Mateos y de Cabo (2014) o Sánchez Medero (2014).

Los autoritarismos y totalitarismo son, por definición, sistemas políticos opuestos a la democracia. Sin embargo, en ocasio-

nes comparten rasgos comunes con las democracias, ya que pueden celebrarse elecciones en su seno, por lo que es preciso comenzar analizando las definiciones contemporáneas del concepto de democracia. En este sentido, procede hablar de la existencia de dos tipos de definiciones de democracia: una mínima y otra máxima.

Las definiciones mínimas tendrían un carácter procedimental y entenderían la democracia como una serie de reglas, de normas, que permiten la participación política.

Sin embargo, poner el énfasis en la cuestión procedimental o electoral podría dar lugar a confundir regímenes autoritarios (que celebran elecciones sin garantías para la oposición política —en caso de existir esta—) con democracias. Cuba, China o Corea del Norte no serían democracias, pese a que celebren periódicamente elecciones en las que gana el partido único que controla la vida política. Por ello, a la celebración de elecciones debe sumarse la existencia de condiciones mínimas básicas, como la mayor extensión posible del derecho de sufragio, la existencia de las libertades de asociación, opinión, expresión, reunión, las garantías en el procedimiento del recuento de votos, etc.

Por ello, más allá de una definición de democracia en la que se enfatiza el carácter procedimental-metodológico, hay que tener en cuenta otras consideraciones para definir un sistema como democrático. Ello nos llevaría a hablar de las definiciones máximas de democracia.

Las definiciones máximas incluye la existencia de un procedimiento democrático de elección de los gobernantes, junto con otras garantías intrínsecas al sistema. Un autor clásico en el estudio de la democracia es Robert Dahl (1971), quien exige la posibilidad de generar un debate público y una participación política amplia en dos sentidos: por un lado, para cuestionar públicamente al régimen, o a cualquier otra ideología, buscando con-

vencer y ganar adeptos; por otro lado, para garantizar que cualquier ciudadano pueda elegir y ser elegido, sin distinción de raza, género, credo, o filiación política. Todo ello no puede producirse sino dentro de un marco legal que reconozca las libertades ciudadanas de expresión, asociación, reunión, prensa e información alternativa.

Para Giovanni Sartori (1988) democracia significa también control y limitación de la concentración del poder. Dicho control no puede hacerse sino en el marco de un pluralismo político, de un Parlamento que incluye partidos de diversos colores e ideologías. Esto implica, para Juan Linz (1996), que democracia significa gobierno transitorio.

Desde otra perspectiva, junto al reconocimiento de los derechos y libertades políticos, hay autores que plantean la cuestión de que las democracias no son posibles sin el reconocimiento de derechos económicos y sociales. la idea central de este tipo de argumentos, auspiciados, entre otros por Naciones Unidas y sus agencias (UNESCO, 2003) es que la democracia debe intentar generar un desarrollo humano, que proteja y promueva la mejora de las condiciones sociales de sus ciudadanos, a través de unas funciones mínimas (como el acceso a la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, o el derecho al alimento).

En contraposición a las democracias, estarían los sistemas no democráticos, en un sentido amplio: totalitarismos, autoritarismos y regímenes híbridos o pseudo-democracias.

Para Hannah Arendt (1974), el autoritarismo es una forma de gobernar en la que hay pluralismo limitado —pero que no desaparece— y, aunque débil, existe una oposición. Es decir, existe la sociedad civil y los partidos de la oposición quedan marginados y son silenciados. Por el contrario, en los totalitarismos la oposición es completamente eliminada (empleando incluso si es preciso métodos crueles e inhumanos) y la población es adoctri-

nada en el nuevo credo o ideología del régimen, siendo imposible la disidencia o la crítica al sistema. Juan Linz (1975) subraya, en este sentido, que los regímenes autoritarios carecen de ideología elaborada —a diferencia de los totalitarios—. Ejemplos de regímenes totalitarios serían el nazismo, el estalinismo o la China de Mao, así como el régimen actual de Corea del Norte.

De forma resumida se podría decir que los totalitarismos, como señala Morlino (2008:15), se caracterizan porque ejercen el poder controlando no solo el ámbito político, sino también todas las esferas de la vida social y privada del ciudadano. Se caracterizan por: la ausencia de pluralismo y el papel preeminente del partido único, el cual tiene una estructura burocrática y jerarquizada a través de complejas organizaciones que sirven para controlar y movilizar a la sociedad civil; la presencia de una ideología articulada y rígida, orientada a la legitimación y mantenimiento del régimen, mediante las políticas de movilización de la sociedad; y el mantenimiento de una movilización alta y continuada de la sociedad; la dirección incontestable de un líder absoluto o de un grupo al frente del partido único, que emplean en muchas ocasiones el terror para controlar a la población Frente a este control absoluto de la vida privada y de la población, los autoritarismos presentarían un pluralismo limitado, tanto por parte de los actores institucionales como sociales, al tiempo que no hay una gran ideología elaborada y articulada para el mantenimiento del sistema, por lo que se recurre a valores generales de gran aceptación, como la patria, la nación, el orden o la autoridad. La movilización es escasa y cuando se produce es siempre controlada, y el poder también está personalizado en el líder, quien asimismo disfruta de amplios márgenes de maniobra para ejercer el poder.

Entre los autoritarismos, Morlino (2008, 2009) distingue un tipo adicional, el de los «regímenes híbridos» institucionales. Se trata de regímenes que no son autoritarismos, pero tampoco de-

mocracias, sino que se hallan a medio camino. Dichos regímenes se encuentran en una nebulosa que separa los autoritarismos de las democracias, por lo que Inmaculada Smolzka (2010: 114) recoge las distintas denominaciones que les han dado otros autores, entre las que destacan las siguientes:

— Regímenes políticos híbridos (Karl, 1990; Diamond, 2002; Morlino, 2008).

— Democracias de fachada (Finer, 1970).

— Pseudodemocracias (Finer, Linz, Lipset, 1995).

— Democracias delegativas (O'Donnell, 1994).

— Semidemocracias (Diamond, Linz, Lipset; Mainwaring, Brinks y Pérez Liñan, 2000).

— E incluso con un término tan contradictorio como «democracias autoritarias» (Sakwa, 1998).

De hecho, como recoge Smolzka (2010: 124-125) existen autores que han centrado más la adjetivación de este tipo de regímenes en su vertiente autoritaria que en la democracia, denominándolos:

— Autoritarismos competitivos (Diamond 2002; Levistky y Way, 2002).

— Autoritarismos electorales (Schedler, 2002, 2006).

— Autocracias pluralistas (Brumberg, 2013).

— Regímenes autocráticos electorales (Wigell, 2008).

## 12.2. EL ESTADO TOTALITARIO Y EL ESTADO AUTORITARIO

El Estado Totalitario es una criatura propia de la modernidad. De algún modo es el paradigma mismo del absolutismo político propio de una sociedad de clases, una cultura secular y racionalista y una política abierta a la mayoría de la población. En el

fondo es una reacción radical frente a los «principios de 1789», como dijera Goebbels. Desarrollado en dos versiones diferentes a lo largo del siglo xx (fascismo y marxismo-leninismo), ha marcado a fuego el «corto siglo xx» (el período que va de 1918 a 1990).

La expresión «totalitaria» es de invención mussoliniana y refleja, admirablemente, la pretensión a un poder total que constituye su almendra, y que permite diferenciar el totalitarismo auténtico de aquellas formas políticas autoritarias compatibles con el pluralismo social (e incluso político), aun cuando desarrollen un potente poder personal en beneficio de un líder que se pretende carismático.

El proyecto totalitario exige de determinadas condiciones previas para que sea factible su eclosión y, en su caso, su éxito. Por de pronto el proyecto totalitario presupone el ingreso de las masas en el proceso político. Ello supone que la condición previa para su aparición no solo es que el Estado Tradicional entre en crisis, sino también que se abra una ventana de oportunidad mediante la cual se pueda introducir alguna clase de política de masas. En términos generales, ello supone que es indispensable la existencia de alguna clase de experiencia democrático-constitucional, que haga posible una movilización política masiva. De hecho, no es posible la aparición de un Estado Totalitario sin el previo éxito de un movimiento totalitario (entendido como movimiento social). Adicionalmente, es necesario para el desarrollo de un movimiento totalitario una muy avanzada secularización de la cultura política, ya que sin la desacralización del poder el desarrollo de una religión política no resulta posible. Finalmente, se requiere también el uso de la violencia como instrumento político ordinario. Si bien el totalitarismo puede desarrollarse sin necesidad de una amplia aceptación de la violencia, no existe evidencia de éxito totalitario fuera de contextos de brutalización política y uso ordinario de la violencia como medio de acción política.

En términos generales, el Estado Totalitario se ha manifestado mediante dos variantes diferentes: de un lado, el modelo fascista, cuya muestra más acabada es la del Tercer Reich nacionalsocialista; del otro, el modelo marxista-leninista típico del comunismo en el poder. La realidad ha mostrado que el segundo es más eficaz que el primero.

Como criatura política, el Estado Totalitario tiene determinadas características definitorias: en primer lugar, a diferencia del Estado Constitucional (sea democrático o no), caracterizado por la neutralidad ideológica como condición previa del pluralismo legítimo, el Estado Totalitario es un Estado dotado de una ideología oficial, que se impone como tal por la fuerza del Estado mismo. En segundo lugar, el Estado Totalitario cuenta con un sistema de gobierno tutelado, en el que la titularidad y el ejercicio del poder se entregan a un actor político, que instaura una forma de gobierno en la que no cabe una participación política que no pase por el movimiento totalitario, de tal modo que este es el único detentador del poder y se autoconcibe y opera como una minoría selecta de acceso restringido. Obviamente ello supone la abolición del pluralismo político, pero no solo, ya que comporta asimismo la supresión del pluralismo social, obtenida mediante la subordinación de cualquier organización social al movimiento totalitario. En tercer lugar, el Estado Totalitario se caracteriza por estar dotado de una ideología peculiar, esta no es un discurso especializado en las cuestiones sociales y políticas, como sucede en el caso del pluralismo político propio del estado constitucional, más bien al contrario, se trata de una ideología omnicomprensiva que es portadora de una visión del mundo y de la vida, que constituye una cosmovisión y, como tal, ostenta la pretensión de tener la capacidad de dar respuesta a todos los problemas de la existencia humana. Finalmente el estado totalitario se caracteriza por la invención de una criatura política peculiar: el partido único.

## 12.3. EL ESTADO TOTALITARIO (I): «ESTADO ÉTICO» Y COSMOVISIÓN

En la expresión mussoliniana el Estado Totalitario lo es porque es un «*Estado Ético*», esto es, un Estado portador de una ideología, la ideología oficial, verdad legal impuesta por la fuerza del Estado mismo, que opera como legitimadora del monopolio político del movimiento totalitario, y como inspiradora de las políticas de este. En las versiones más desarrolladas (como el nazismo o el comunismo) la ideología oficial se presenta como la portadora del conocimiento científico y, en consecuencia, como la principal, si no la única, vía de acceso a la verdad material. La naturaleza científica de la ideología oficial blinda a la misma frente a la crítica y confiere a los intérpretes de aquella un *status* político particular: el partido como portador de la verdad científica se sitúa más allá de la crítica. El resultado obvio es la abolición del pluralismo y la reserva del monopolio del poder al partido portador de la verdad.

En la versión memos radical, propia de la variante italiana del fascismo, el discurso incluye la concepción del partido como órgano que forma y manifiesta la voluntad nacional, de tal modo que la voluntad del partido es, por definición, la voluntad nacional.

La ideología oficial difiere del discurso propio de la correspondiente a los partidos competidores en el estado constitucional. Mientras que el propio de estos es un discurso especializado, que solo se refiere y solo afecta a las «cuestiones políticas», y carece por ello de discurso para aquellas que socialmente no son percibidas como tales, la ideología propia del estado totalitario aparece como un discurso englobante, que se presenta como una visión integral de la vida individual y social y que, por ello, tiene la pretensión de ser capaz de dar respuestas válidas a todas las cuestiones que plantea la existencia humana. El discurso propio

del totalitarismo es una cosmovisión a la que, por serlo, nada le es ajeno. Ello comporta necesariamente la abolición de la vida privada. No debe extrañar, por tanto, que en el Estado Totalitario no existan derechos individuales esgrimibles frente al Estado mismo, sencillamente no hay sujeto sustantivo que los sustente. El lema nazi «Alemania lo es todo, tú no eres nada» expresa muy bien esa propiedad.

El discurso oficial propio del totalitarismo exige una adhesión incondicional, lo que lo dota de una fuerza e intensidad particulares. Esa intensidad se ve reforzada por el desarrollo de mitos propios del Estado y por la implementación de ritos y símbolos mediante los cuales se da visibilidad social a la unidad total del pueblo en torno al movimiento. Ese componente simbólico, especialmente desarrollado en el caso del nazismo, otorga al movimiento una cohesión sin parangón. No tiene nada de sorprendente que el movimiento y su discurso tiendan a operar como una verdadera «religión política» que postula su propia pseudotrascendencia (recuérdese el culto a los caídos, introducido por el fascismo italiano y ampliamente imitado).

El Estado Totalitario es una «ideocracia», un sistema político generado para servir una religión política creada en torno a una visión del mundo, que determina tanto la legitimidad de la actuación política como la de los gobernantes. De ello se sigue una fortaleza y una debilidad. Una fortaleza por cuanto la naturaleza misma del discurso oficial produce un compromiso de singular intensidad y, con él, un grado de compromiso y entrega muy elevado que favorece la generación de «héroes políticos»; una debilidad porque el entero sistema se basa en la fe en el discurso oficial, y, por ello, cuando la fe se debilita el sistema también lo hará y si la ideología oficial pierde la credibilidad, el sistema entero se derrumbará bajo su propio peso. Véase la «revolución de terciopelo» checa. Cuando la creencia en el discurso desaparece, la legitimidad del estado totalitario desaparece.

## 12.4. EL ESTADO TOTALITARIO (II): EL RETORNO DE LA JERARQUÍA Y EL ELITISMO

Un rasgo común a todos los totalitarismo es el recurso a las técnicas populistas. Indefectiblemente el totalitarismo se presenta como expresión y defensa del pueblo frente a sus opresores, invoca una suerte de igualitarismo, bien sea nacional o de clase, y llama al hombre común a unirse a la lucha de los pequeños y próximos contra los grandes y extraños. La invención y uso general del término «camarada» para designar a los miembros del colectivo totalitario y, por extensión, a los de su sujeto político de referencia, es al respecto bien claro. El totalitarismo maneja sistemáticamente una retórica igualitaria, que con frecuencia se corresponde con el igualitarismo radical del discurso oficial. Con frecuencia, pero no siempre. La realidad discurre por otros caminos.

La estructura básica del totalitarismo está integrada por dos elementos: una visión del mundo que suele comportar una ideología de salvación y un movimiento político portador de la misma que aspira al ejercicio de un poder sin limitación legal alguna. Y ello de tal modo que la salvación exige poder absoluto y este se justifica por la finalidad salvífica que aquella propone. El resultado necesario pasa por la reserva del acceso al proceso político a los creyentes y su organización, esto es, el partido. Como, por definición, los creyentes, lejos de ser el pueblo, constituyen una reducida minoría, el modelo totalitario comporta el ejercicio del poder por una minoría selecta. El gobierno totalitario deviene así un gobierno aristocrático. Los creyentes forman el partido, este legitima su poder por la ideología de la que es portador y aspira al poder absoluto para traer la salvación ( el orden ideal) a la tierra, esa tarea es la propia del partido, que por ello asume el monopolio del poder. La doctrina comunista del «papel dirigente» del partido, tanto respecto del Estado como de las or-

ganizaciones sociales, no es sino el reconocimiento jurídico-constitucional del gobierno de una minoría selecta. La práctica de la «*nomenklatura*», mediante la cual en cada nivel de la organización es el órgano del partido el que propone los candidatos a los puestos de responsabilidad y dirección tanto de los órganos del Estado como de las organizaciones sociales y las empresas, constituye la herramienta mediante la cual la minoría selecta dirige el conjunto de la sociedad.

La realidad del gobierno aristocrático puede formar parte del discurso de salvación del que es portador el movimiento totalitario, o no. El primero es el caso de los partidos fascistas, que hacen de la desigualdad política y de la jerarquía política y social una parte nuclear de su proyecto ideológico. El segundo es el caso de los partidos comunistas,, que velan una práctica aristocrática tras una retórica ultrademocrática.

La praxis política aristocrática se revela con claridad en la regulación del acceso a la militancia en el partido. Este es siempre restringido y comporta un período previo de acreditación de méritos para el ingreso, si bien la técnica es distinta: en el caso de los partidos fascistas el ingreso exige recomendación y tiende a restringirse a las personas que previamente han pasado por las organizaciones subordinadas al partido (en especial, las juveniles) y han mostrado la preparación y el compromiso debido (lo que se acompaña periódicamente con el cierre de la afiliación directa); en el caso de los partidos comunistas el aspirante debe hacer méritos durante un período previo de «noviciado», y solo recibirá la aceptación si supera con éxito el período de miembro-candidato a juicio de la organización correspondiente del partido. Tanto en un caso como en el otro la pertenencia al partido se convierte en condición necesaria para desarrollar con éxito una carrera política o profesional.

El resultado final viene definido por la combinación entre una participación política vicaria por parte de las masas, a las que se

procura mantener en un estado de agitación permanente, empleando para ello tanto la presión como la retórica populista y un gobierno efectivo a cargo de una minoría selecta, encuadrada por el partido, única parte de la población con acceso al proceso político. Minoría que, a su vez, adquiere una organización interna asimismo jerárquica acompañada por una distribución asimétrica de voz, ventajas y privilegios.

## 12.5. EL ESTADO TOTALITARIO (III): LA ABOLICIÓN DEL PLURALISMO LEGÍTIMO

Es esencial al totalitarismo la supresión del pluralismo legítimo, es unanimista por convicción y por conveniencia. Por convicción, en tanto en cuanto el movimiento es el portador del discurso que dota de sentido al mundo y la vida. Por conveniencia, porque el disfrute del poder absoluto exige la supresión de la alternativa y el poder es por naturaleza indivisible. El totalitarismo hace suya la vieja observación romana: «*Suma sedes no capit duos*».

En el campo de la política institucional la abolición del pluralismo conduce a la invención y adopción de una técnica nueva: el gobierno de un solo partido y, para ello, la existencia de un partido único. Se ha escrito «técnica» porque, si bien el partido único es una invención leninista (pronto imitada por Mussolini), y es pieza esencial del modelo totalitario, de tal modo que este exige de esa organización, la mera existencia de un partido único no acredita *per se* la existencia de totalitarismo. Un sistema de partido único solo será totalitario si es portador de una cosmovisión, si esa cosmovisión es transpersonalista y por ello comprende la negación de «los principios de 1789», y si el partido aspira a un poder sin limitación efectiva y para ello no solo reclama el monopolio del poder político sino también la abolición de la au-

tonomía de todas las organizaciones sociales y la subordinación total del individuo.

La piedra de toque del totalitarismo se halla en la cuestión de las autonomías sociales. Un sistema político es totalitario si desarrolla una práctica sistemática de abolición de las autonomías sociales, bien sea mediante la subordinación al partido de todas las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, bien sea mediante su supresión y sustitución por organizaciones propias o emanadas del partido. Más allá de la retórica colectivista que le es propia, el totalitarismo elimina todo intermediario entre el individuo y el poder, al efecto de obtener la plena disponibilidad de aquel, aun al precio de la atomización social. Hitler lo expresó de modo ejemplar: «Nosotros no socializamos cosas, socializamos personas».

La pretensión de abolición del pluralismo tiene una larga serie de consecuencias. Así:

*Primero*. La supresión de los demás partidos suprime la competencia política. En consecuencia, deja de haber elecciones al faltar un elemento esencial de cualquier elección: la capacidad de escoger entre opciones distintas. Puede haber, y hay, votaciones, pero mediante ellas el ciudadano no escoge. Las votaciones dejan de ser un componente esencial de la capacidad de decisión del ciudadano para pasar a ser un medio de comprobación de la capacidad del control que el sistema tiene sobre la población.

*Segundo*. Al ser el sistema totalitario siempre una ideocracia, un sistema totalitario está condenado a la intolerancia: las creencias, mentalidad, convicciones e ideologías no concordes con la verdad oficial pierden su legitimidad y, en consecuencia, pueden y deben ser eliminadas. El totalitarismo es unanimista por vocación.

*Tercero*. El unanimismo exige monismo ideológico. Por ello el totalitarismo no es compatible con la religión organizada, sea cual sea esta. Las iglesias y confesiones constituirían un cuerpo extraño en el seno del estado totalitario. En consecuencia este está abocado a su eliminación.

*Cuarto*. La supresión del pluralismo legítimo lleva a la supresión de las autonomías sociales y políticas. En consecuencia, el gobierno totalitario es por naturaleza un gobierno irresponsable: si nadie es autónomo, nadie puede exigirle responsabilidades al poder y este no responde ante nadie. Con las consecuencias de rigor.

*Quinto*. La inexistencia de pluralismo, competencia y exigencia de responsabilidad conduce a la esclerotización y burocratización del sistema político. Con lo que este deja de ser progresivamente funcional. La única vía abierta para evitar la fragmentación del movimiento en feudos, baronías, clientelas, etc., es la periódica renovación de la organización y el personal del movimiento. Por ello las «purgas» son esenciales en el totalitarismo: sin ellas no se puede poner en tensión el partido gobernante, no se puede producir la renovación de las políticas públicas, ni puede haber renovación y relevo del personal.

## 12.6. EL ESTADO TOTALITARIO (IV): PARTIDO ÚNICO Y APARATOS DE PODER

El modelo totalitario otorga centralidad al movimiento político. En teoría todo gira en torno al partido, principal organización del sistema, en el que ocupa un lugar central. Ahora bien, si está al alcance de un movimiento totalitario la abolición del pluralismo político y la eliminación de las autonomías sociales, no lo está la supresión de las distintas ramas especializadas de la administración pública, ni la supresión de las organizaciones frontales y de masas que son necesarias para obtener el control de la población. En el Estado Totalitario siempre hay una pluralidad de aparatos y, por ello, entre estos siempre se produce alguna clase de distribución del poder. Entre aquellos debemos contar, como principales: primero el aparato de partido, en principio el fundamental; segundo, la administración civil y su burocracia; tercero, las fuerzas armadas; cuarto, la seguridad del Estado, esto es, la policía política; quinto, la milicia del partido; y sexto, las organizaciones de masas, en especial los sindicatos.

El modelo presupone que el rol central corresponde al aparato del partido, y en el caso en el que la realidad más se ha aproximado al modelo (el soviético), así ha sido siempre en teoría y casi siempre en la práctica. Pero no es inevitable que sea así. Así, por ejemplo, en el régimen fascista italiano el rol central correspondió siempre a la burocracia civil, que consiguió subordinar al partido dando preferencia al prefecto sobre el secretario federal del partido; en tanto que en el régimen nazi el aparato del partido siempre jugó un papel secundario y la centralidad la ocupó progresivamente una rama de la milicia del partido: las SS; en el caso ruso, si bien el aparato del partido consiguió mantener la primacía durante la mayor parte de la vida del régimen, no pudo evitar que al menos en dos ocasiones (las purgas de los años treinta y la que precedió a la muerte de Stalin) el rol principal pasara del partido a la policía política, en tanto que en la República Popular China el partido perdió la posición principal en be-

neficio del Ejército Popular de Liberación (EPL) y de los guardias rojos durante la llamada «Revolución Cultural».

En la práctica, la supresión total del pluralismo y el establecimiento de un monismo político completo no son posibles. Alguna clase de pluralismo acaba por imponerse, y aun cuando la fachada unanimista y aclamatoria del sistema permanezca aparentemente intacta, tras las bambalinas el poder puede desplazarse de unos aparatos a otros. Y la pluralidad política reaparece, aunque sea de forma implícita y no reconocida.

La experiencia reciente muestra que la erosión de la credibilidad del discurso oficial, si bien aumenta el riesgo de colapso del sistema, no tiene por qué provocarlo siempre que el partido cuente con un discurso político alternativo que le permita orientar sus políticas y legitimar su poder. Esa misma experiencia muestra que la modernización capitalista inspirada por un fuerte nacionalismo puede operar como una vía de salida, facilitando un tránsito progresivo desde una praxis totalitaria a un autoritarismo más o menos completo. El ejemplo de la República Popular China es bien gráfico al respecto.

## 12.7. DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA: LAS TRANSICIONES POLÍTICAS

Con el paso del tiempo muchos totalitarismos se debilitan, dando lugar a su desaparición (nazismo) o a regímenes autoritarios (como le ocurrió al comunismo leninista y estalinista). Si se produce un debilitamiento, el régimen totalitario transita hacia un autoritarismo o dictadura, que permite la tímida aparición del pluralismo político y la oposición. Por ejemplo, la Cuba de Fidel y Raúl Castro convive en la actualidad con famosos movimientos de oposición como las Damas de Blanco, la bloguera Yoani Sánchez o el movimiento cristiano que ha impulsado el

proyecto Varela (2002) que promueve el desarrollo legislativo de los derechos reconocidos en la Constitución cubana, entre los que figuran el derecho a la libertad de expresión y de asociación[1]. Igualmente, en China, se oyen voces críticas que han hecho al gobierno reaccionar frente a la corrupción y dar paso a una mayor libertad.

Para Alfred Stepan (1986: 64-84) hay vías distintas para articular un proceso de transición:

1. El supuesto en el que un régimen fuera democrático antes, y hubiese dejado de serlo por la ocupación de una potencia extranjera, lo que implica que la transición es realmente una restauración democrática. Este sería el caso más sencillo de resolver y articular (como sucedió en Dinamarca, pasada la ocupación nazi).

2. La segunda vía sería la reformulación democrática interna, tras la liberación externa del país (como en Francia o Grecia tras la II Guerra Mundial). Igualmente sencilla aunque con una revisión del sistema democrático previo existente.

3. La tercera opción plantea la transición democrática dirigida por terceros actores externos, como ocurrió en Alemania tras la derrota del nazismo. En este caso, los aliados occidentales y la Unión Soviética se hicieron cargo de la transición. Los primeros, dibujando un régimen democrático en su zona de control (la República Federal de Alemania). Los segundos, creando una dictadura con un falso sistema multipartidario, controlado por el Partido Comunista, en la mal llamada República Democrática de Alemania (RDA).

4. En los subsiguientes tipos de transición, las modalidades varían según el papel de la oposición en el proceso. Podemos estar así ante un pacto entre los partidos políti-

cos de la oposición (caso de Colombia o Venezuela); o incluso el pacto puede ser entre la oposición y el régimen vigente (como en la Transición Española). A ello se sumaría otro caso, en el que la sociedad es el agente de oposición y elimina al régimen (recuérdese el reciente episodio de la Primavera Árabe en Túnez).

Que el propio régimen autoritario transite hacia un modelo democrático no resulta extraño, fruto del desgaste del régimen en el tiempo o de presiones de diversa índole, ya sean internas y/o externas. Sin embargo, que sea la propia sociedad el principal actor de oposición es complejo, ya que pueden producirse protestas o revueltas que podrían ser respondidas con una actuación muy represiva por parte del régimen (como lo ocurrido en la Plaza de Tiannanmen en China) o incluso puede que sean los propios participantes en la revuelta social quienes ejerzan la violencia o hagan uso de la fuerza y ello termine en la desaparición del movimiento pacífico de oposición o en una guerra civil (como en la Primavera Árabe en Siria). Por ello, buena parte del éxito de las transiciones en las que la población hace de eje opositor reside en que la revolución sea pacífica. En esta línea, *De la dictadura a la democracia* es el título del famoso libro del profesor Gene Sharp (1993), director de la Albert Einstein Institution, en la que el autor explica un centenar de métodos pacíficos con los que la población civil puede socavar los pilares de un régimen dictatorial para dar lugar a una democracia. Pese a lo cual, los métodos no son sencillos de aplicar, ya que requieren mucha preparación previa, coordinación y resistencia, con objeto de romper la atomización de la sociedad y dañar esos pilares de la dictadura. No en vano, todo autoritarismo se sostiene sobre la base de la obediencia de terceros, que fundamentalmente son los siguientes actores: 1) las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; 2) la mayoría social que apoya la dictadura; y 3) los medios de comunicación. Si la sociedad civil que forma parte de la opo-

sición consigue sumar más y más ciudadanos a su causa, en un primer momento, así como que desobedezcan los policías o los militares, y que dejen de apoyar al régimen los medios de comunicación en una segunda fase, entonces, el camino a la transición está abierto.

No obstante lo cual, volviendo a Stepan, ninguna opción de las señaladas garantiza el éxito del proceso de transición a la democracia, ya que depende de múltiples factores, tanto internos como externos. Por ello, Juan Linz (1990:18) afirma que «uno de los grandes desafíos del período entre el gobierno autoritario y el primer gobierno basado en las elecciones libres es el establecimiento de reglas básicas del futuro proceso político, tanto de las características de las instituciones representativas que se van a establecer como de la ley electoral».

## 12.8. BIBLIOGRAFÍA


ABELLÁN GARCÍA, J., *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza. Madrid. 2011.

AGUILERA DE PRAT, C. R., y Martínez, R. *Sistemas de gobierno, partidos y gobierno*. Tecnos. Madrid. 1995.

ARENDT, H., *Los Orígenes del totalitarismo*. Taurus, Barcelona, 1974.

ARON, R., *Democracia y totalitarismo*. Seix y Barral, Barcelona. Varias ediciones.

BERNSTEIN, S., *Los regímenes políticos del siglo xx*. Ariel. Barcelona. 1996.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introducción al Derecho constitucional comparado*. FCE. México. 1996.

BLONDEL, J., *El gobierno: Estudios comparados*. Alianza. Madrid. 1981.

BOBBIO, N., *Teoria Generale de la Politica*, Einaudi. Turín. 1999.

CHÁVARRI SIDERA, P., y DELGADO SOTILLOS, I., *Sistemas Políticos Comparados*. UNED. 2011.

DAHL, R., *La Poliarquía*. Tecnos. Madrid. 1989 (1971).

— *Democracy, Liberty and Equity*, Norwegian University Press, Bergen. 1986.

DELGADO, S., y BLÁZQUEZ, B., *Manual de Sistemas Políticos*. Comares, Granada. 2007.

DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*. Ariel. Barcelona. 1970

GARCÍA OÑORO, J., «Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo». *Estudios Políticos,* 41. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. 2012, pp. 15-35.

HERMET, G., *Totalitarismo*. FCE. México. Varias ediciones.

LIJPHART, A., *Las democracias contemporáneas*. Ariel. Barcelona. 1987.

LINZ, J. J., «Transiciones a la democracia», *REIS*, n.º 31, 1990, pp. 1-33.

— *Problems of Democratic Transitions and Consolidations*. John Hopkins University. Londres. 1996.

— *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. CEPC. Madrid. 2009.

MATEOS Y DE CABO, O., *Presente y futuro de los sistemas políticos y los modelos constitucionales*. Dykinson. Madrid. 2014.

MORLINO, L., «¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?». *Sistema*, 207. 2008, pp. 3-22. Versión en inglés en: «Hybrid Regimes or Regimes in Transition?». *Working Paper*, 70. FRIDE. 2008.

— *Democracia y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2009.

PASQUINO, G., *Sistemas políticos comparados*, Prometeo Libros. Buenos Aires. 2004.

SARTORI, G., *Teoría de la Democracia*. Alianza, Madrid. 1988.

— *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE. México. 1994.

— *Partidos y Sistemas de partidos*. Alianza. Madrid. 1980.

SHARP, G., *From dictatorship to democracy*. Albert Einstein Institution, Boston. 1993.

SMOLZKA VIDA, I., *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*. Universidad de Granada. Granada. 2012.

STEPAN, A., «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1986, pp. 64-84.

UNESCO. Ghali, B. (ed.). *La interacción entre democracia y desarrollo*. ONU-UNESCO. París. 2003. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf

1 La reacción del gobierno al citado proyecto Varela fue la aprobación de una enmienda de reforma constitucional en 2002 para declarar irrevocable el carácter socialista de Cuba, al tiempo que muchos de los miembros de este colectivo se encuentran presos en las cárceles cubanas.

# PARTE IV

# LAS FORMAS DE ESTADO (II)

TEMA 13

# ESTADOS UNITARIOS

SUMARIO: 13.1. El Estado unitario. 13.2. Las características de la forma unitaria. 13.3. Las variantes del Estado unitario. 13.3.1. Primera variante: el Estado unitario centralizado. 13.3.2. Segunda variante: el Estado unitario descentralizado. 13.4. El Estado unitario en España. 14.5. Bibliografía.

## 13.1. EL ESTADO UNITARIO

La forma unitaria del Estado es, por así decirlo, la forma natural o espontánea a la hora de organizar el Estado mismo, y la que mejor entronca con las formas políticas preestatales. En este sentido, el Estado unitario es muy habitual en el caso de la monarquía patrimonial, cuando esta comprende una sola unidad política. En los casos de las monarquías compuestas, si en ellas hay una unidad política preponderante, la tendencia espontánea tiende a la fusión y/o absorción de las menores por la mayor, al efecto de formar un cuerpo político unitario. En el caso español, ese es el significado de los llamados «decretos de Nueva Planta» que abolieron los regímenes forales de Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares a comienzos del siglo XVIII.

El Estado unitario es aquel que no tiene partes internas, que, a su vez, merezcan el calificativo de Estados. Se podría definir señalando que es unitario aquel Estado en el que existe un solo poder originario de mando y, por tanto, una sola organización estatal, y cuya estructura se organiza en consecuencia. La forma unitaria es la forma estatal más simple, la primera cronológicamente en aparecer, la más extendida, la única existente hasta el surgimiento de los Estados Unidos con la Constitución Federal de 1787. Sirva como ejemplo del grado de su extensión la clasificación de 36 Estados de Lijphart (2000), en la que predomina la

forma unitaria, y, dentro de ella, de la variante centralizada, frente a la federalización de los Estados.

Tabla 1. Clasificación de Estados según su modelo territorial

| Modelo de Estado | Número | Porcentaje |
|---|---|---|
| Estados federales | 8 | 22,22 |
| Estados semifederales | 5 | 13,90 |
| Estados unitarios descentralizados | 5 | 13,90 |
| Modelo de Estado | Número | Porcentaje |
| Estados unitarios centralizados | 18 | 50,00 |
| Estados unitarios | 23 | 63,89 |
| Total | 36 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Lijphart, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel. 2000.

Como puede verse, el peso de la forma unitaria estatal en los Estados democráticos es muy fuerte. Aún lo es más en el conjunto del planeta. De los 192 Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas apenas una treintena escapan a la inclusión en la categoría.

Si tenemos en cuenta tanto la historia como la realidad material, el predominio de la forma unitaria del Estado no debe sorprender. A la postre es una forma política de muy elevada flexibilidad: ya que es compatible con el Estado constitucional, sea este democrático o no, pero también lo es con las muy variadas formas de gobierno autoritarias (bien se trate de una autocracia que gobierna mediante su propio aparato administrativo todo el territorio, bien se trate de una autocracia que haga un uso intensivo del «gobierno indirecto», como en un Estado totalitario). No pertenece al reino de la casualidad que una de las primeras medidas del gobierno nazi fuera la supresión del autogobierno de los *Länder* del Reich y su Consejo federal.

## 13.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA UNITARIA

La misma sencillez de la forma unitaria del Estado, que trata de hacer realidad la idea de que a cada unidad política le corresponde un único aparato estatal, hace que su definición no sea simple, sino más bien compleja. En términos generales, podemos establecer que sus características fundamentales son las siguientes:

*Primera*. Existe un único ente público territorial dotado de poder originario de mando. Ello no impide que puedan existir y existan otros entes públicos territoriales, en principio aquellos que organizan y resuelven el problema de administrar las comunidades locales, pero sí significa que estos último son creados, regulados y, en su caso, suprimidos por el Estado, que adquiere sobre los mismos una supremacía incondicional.

*Segunda*. En consecuencia existe un único poder constituyente y, por tanto, una Constitución asimismo única, normalmente con eficacia uniforme en todo el territorio del Estado.

*Tercera*. Existe un único órgano legislativo, que dicta normas con validez y eficacia en todo el territorio nacional y en el que, en línea de principio, se encuentra representado todo el pueblo del Estado si el Estado es constitucional.

*Cuarta*. Existe una única administración con fines generales y competencia universal, que administra un sistema legal en principio único. Dicha administración es compatible con la existencia de administraciones locales, sea cual sea el estatuto jurídico-político de estas, ahora bien, mientras que la esfera de competencia de estas últimas es limitada, y referida como línea directriz a los asuntos que son de interés para la comunidad local, la del Estado es general y, en consecuencia, absorbe e integra a todos los posibles nuevos asuntos.

Existencia de una única unidad política, poder originario de mando asimismo único, unicidad del o de los órganos productores de normas generales y existencia de una única administración con fines generales vienen a definir el núcleo fundamental de la forma unitaria del Estado. A lo que hay que agregar una ordenación asimismo unitaria del poder de coerción: unicidad de las fuerzas armadas, de los cuerpos de seguridad, del sistema judicial, de la regulación de los procedimientos judiciales, unicidad asimismo del derecho sancionador y del aparato administrativo necesario para ejecutar las sanciones por infracción de las normas legales.

La forma unitaria del Estado surge a partir de la Monarquía Absoluta, que bien podría ser definida en términos de proceso de construcción de un Estado unitario a partir de la monarquía plu-

ralista propia de una organización feudal. No obstante, la forma unitaria debe hacer frente al problema que plantea la necesidad de administraciones locales y, por consiguiente, se ve condenada a afrontar la coexistencia de estas con la propia del Estado y a resolver el problema de su mutua articulación. Esa necesidad de la coexistencia de las administraciones locales con el Estado es la condición de posibilidad de la existencia de al menos dos variantes del Estado unitario: la centralizada y la descentralizada.

## 13.3. LAS VARIANTES DEL ESTADO UNITARIO

En razón del estatuto de las autoridades y administraciones locales en el seno del Estado, y de las relaciones entre estas y el poder central se diferencian dos variantes del Estado Unitario: el centralizado, cuyo paradigma es el caso francés, y el descentralizado, que se ejemplifica tradicionalmente en el Reino Unido, aunque esa imagen tópica, propia de la situación británica en el siglo XIX, haya desaparecido tiempo ha, de tal modo que los ejemplos de descentralización habría que buscarlos más bien en los Países Bajos o en los Länder (países) alemanes.

### 13.3.1. Primera variante: el Estado Unitario Centralizado

Puede definirse como aquel en el que toda la actividad pública o bien procede de las autoridades centrales o bien se dirige a ellas. Su paradigma es la ordenación napoleónica, que, significativamente, tiene como idea inspiradora la imitación de la estructura militar y su traslado a la Administración Pública. En cierta forma aparece como la forma estatal más próxima a la idea del Estado administrativo o funcionarial, por ser aquella que mayor espacio público entrega a los funcionarios, y es ciertamente la

que registra un parentesco más próximo con el modelo político perseguido por el Despotismo Ilustrado.

La cuestión clave en la variante centralizada del Estado Unitario es la de posición de las administraciones locales. En el modelo napoleónico puro estas están regidas por funcionarios, sean estos designado o electos, y constituyen secciones locales particulares de un sistema administrativo general, único por definición. De este modo el Estado unitario centralizado se caracteriza por:

> *Primero*. Las administraciones locales expresan primariamente el interés general, y no los intereses de la comunidad local.
>
> *Segundo*. Las administraciones locales tienen un estatuto que las asimila a subdivisiones territoriales de una única administración, cuya peculiaridad esencial es su difusión territorial y su competencia limitada.
>
> *Tercero*. Las administraciones locales están regidas por funcionarios, y tienen tal condición —y no la de representantes— los cargos electos que las rigen, en el caso de que estos existan.
>
> *Cuarto*. Tales administraciones actúan la voluntad del Estado, y no la de la comunidad local.
>
> *Quinto*. Están insertas en una organización administrativa de corte jerárquico, en la que ocupan una posición de inferiores, sujetos a inspección, dependencia, tutela e incluso sustitución por sus superiores jerárquicos.

En su versión original las administraciones locales estaban integradas por notables designados de entre los mayores contribuyentes por parte del Prefecto, y gozaban del estatus de funcionarios, en tanto que los alcaldes y presidentes de los Consejos Generales de los Departamentos eran designados por la autoridad gubernativa. En el caso francés, el modelo ha sufrido una modificación gradual. Con la Restauración se hacen electivos los miembros de los consejos municipales y departamentales, con la Monarquía de Luis Felipe, se limita la capacidad de designación de los alcaldes, que deben ser designados entre los concejales, hay que esperar a la III República para ver electos a la mayoría de los alcaldes, pero París no tendrá alcalde electo hasta los años setenta del siglo xx y el reconocimiento de las administraciones locales como corporaciones representativas de los intereses locales tendrá que esperar a las reformas de moderada descentralización y regionalización de los años ochenta. La segunda reforma constitucional de 2003, que permite a título experimental una

más acentuada descentralización, parece encaminar el sistema francés hacia un modelo distinto.

El modelo administrativo francés fue rápidamente imitado en los países de la Europa Latina, en los que venía a heredar directamente la tradición intervencionista y centralizadora de la monarquía absoluta, y a operar como un instrumento de control elitista de matiz liberal-conservador del Estado Constitucional naciente. Del mismo modo tuvo una destacada influencia intelectual en los ordenamientos de las Repúblicas latinoamericanas que no optaron por la organización federal, aunque su aplicación real quedara a notable distancia de la obtenida en Europa.

Cuatro son los argumentos tradicionales, fuertemente codificados, esgrimidos en defensa de la centralización:

> *Primero*, *la economía*: una organización centralizada requiere un aparato administrativo más reducido, y un número de funcionarios menor que una descentralizada, por ello los costes para el contribuyente son menores y el gasto público es más reducido.
>
> *Segundo*, *la eficacia*: una organización centralizada permite una mayor concentración del poder, permite con ello disminuir la resistencia a los cambios e innovaciones, y hace posible una más fácil y expedita ejecución de las leyes que produce la representación nacional.
>
> *Tercero*, *la libertad*: una organización centralizada permite mejor que una descentralizada minimizar y aun escapar a la peor opresión, la que proviene de los más próximos, al permitir que los ciudadanos puedan escapar con mayor facilidad al control de caciques y notables locales. Permite adicionalmente una administración menos implicada en las pasiones locales, y por ello más objetiva e imparcial.
>
> *Cuarto*, *la igualdad:* Es el «argumento jacobino», solo una organización centralizada permite una administración igual de las leyes, permite el tratamiento uniforme que, por su naturaleza general, exigen las leyes, por consiguiente solo en una organización centralizada puede tener realidad el principio de igualdad ante la ley, pues es la única que garantiza la unidad de impulso y realización en la administración de la ley.

### 13.3.2. Segunda variante: el Estado Unitario Descentralizado

Su defensa sistemática suele referirse a las «Consideraciones sobre el gobierno representativo», de Stuart Mill, que sistematizó las razones alegables en su defensa. Tradicionalmente viene considerándose como paradigma del mismo al Reino Unido. Aunque en el caso británico más que de una tradición de autogobierno local proviene de otra de administración *per honoratiores,* según la tipología weberiana. En todo caso la descentralización

local viene a caracterizar, en mayor o menor grado, a aquellos Estados europeos que han evitado la imitación fiel del modelo napoleónico, así como de las democracias anglosajonas de Ultramar. En nuestro país es el modelo de Estado subyacente en la mayor parte de la literatura municipalista.

Las características de la variante descentralizada del Estado Unitario son las siguientes:

*Primera*. La administración local no es sino la expresión organizada de la comunidad local, pues la organiza, la dirige y expresa su voluntad e intereses.

*Segunda*. En consecuencia, la administración local de cada comunidad es una administración propia de la misma, peculiar, no forma parte ni está integrada en una organización administrativa distinta y/o superior. Es única en su género.

*Tercera:* Por tanto, la administración local no puede estar regida sino por representantes de la comunidad local misma. El gobierno y la administración de la comunidad pertenecen en principio a la misma, o a los representantes que la misma designe, estos no pueden ser nombrados, suspendidos o cesados sino por la propia comunidad.

*Cuarta:* la administración local es competente en los asuntos de interés local, a los cuales atiende mediante el ejercicio de potestades propias, mediante sus propios servicios y funcionarios, bajo la dirección de sus propias autoridades. La gestión de la administración local se halla exenta de controles externos, excepción hecha de los de estricta legalidad.

*Quinta:* En consecuencia, la comunidad se rige según el principio de autoadministración, no existe inspección, vigilancia, supervisión o tutela por parte de otras administraciones o autoridades. No existe control preventivo externo, ni controles de oportunidad. Las entidades locales son autárquicas, gozan de «autonomía administrativa».

Los argumentos en defensa de la organización descentralizada fueron prácticamente codificados en su día por Stuart Mill, como se señaló, y siguen siendo el eje en torno al cual gira buena parte del debate. En sustancia son los siguientes:

*Primero, el de la economía*: una organización descentralizada es más económica que una centralizada, no porque sus gastos sean menores, sino porque al ser menores los costes de información, es más fácil que las decisiones adoptadas por los administradores sean correctas. Es pues, en principio, más rentable y por ello más económica. Adicionalmente requiere un aparato administrativo central más reducido, tanto en organización como en número de funcionarios.

*Segundo, el de la eficacia*: ligado estrechamente al problema de la adquisición de información y de la calidad de esta. Una administración descentralizada está más próxima a las demandas sociales y a los problemas sobre los que ellas versan, sus decisiones pueden, por tanto, ser más rápidas, ágiles y flexibles, y por ello más adecuadas. En otras palabras, requiere menores costes de intermediación.

*Tercero, la libertad*: que no es más que una variante del principio de división de poderes. Al ser la distribución de las fuerzas y actores políticos geográficamente diferenciada una organización descentralizada, permite una mejor expresión del pluralismo. Por ende, hace posible una menor concentración del poder, pues resulta en extremo improbable que la totalidad del poder público se halle en manos de una sola fuerza política. De este modo la descentralización, al aumentar el número de escenarios políticos y su autonomía relativa, impone la difusión del poder.

*Cuarto, el democrático*: una organización descentralizada se acomoda mejor al espíritu y exigencias de la democracia, pues al aumentar el número de los escenarios políticos y exigir un mayor número de puestos públicos de autoridad amplía las posibilidades de participación de los ciudadanos, al aumentar, en particular, aquellos más próximos al ciudadano y sus intereses incita a este a la participación, pues

aquel puede intervenir activamente en el proceso político con menores costes y sacrificios. Por ende, al ser los responsables miembros de la propia comunidad local, los ciudadanos tienen más fácil acceso, sus demandas pueden ser planteadas directamente y la administración deviene más permeable y más transparente para los administrados. Toda la literatura referida a los municipios como «escuelas de democracia» no es sino un glosa de este argumento.

No obstante, hay que advertir que la alternativa centralización/descentralización no implica *per se* una determinada solución respecto al problema de la extensión de las competencias y atribuciones de los poderes locales. Así, mientras que parece normal que las administraciones locales sean potentes en la organización descentralizada, debe advertirse que ello solo es posible si también lo es la Hacienda Local. Por otra parte, la existencia de importantes competencias municipales es perfectamente coherente en un Estado Centralizado, al que no le plantea ningún problema político importante el encomendar a las autoridades locales el grueso de la administración prestacional. Lo que viene abonado por el hecho de que en no pocas ocasiones el ámbito municipal es el más indicado por razones de eficacia y rentabilidad para la realización de prestaciones públicas directas.

## 13.4. EL ESTADO UNITARIO EN ESPAÑA

En nuestro país, el proceso de supeditación de las administraciones locales a la Corona estaba prácticamente completado en el siglo XVI por lo que afecta a los territorios de la Corona de Castilla. La abolición de los reinos de la Corona de Aragón y la extensión del régimen castellano a partir de los decretos de Nueva Planta (1707-1714) extendieron el mismo más o menos adaptado a casi todo el territorio, con las excepciones parciales vasca y navarra. La moderna administración local se establece con la Constitución de 1812 y en la Instrucción de 1823, en el sentido de crear instituciones locales potentes política y administrativamente cuyo gobierno se encomienda a funcionarios electos. De su importancia política da idea el hecho de que el control de los

ayuntamientos (que supone el de las Cortes —el censo electoral —, la bolsa —la recaudación de los impuestos—, y del fusil —la Milicia Nacional—) sea el problema central de la vida política al menos hasta 1854-1856.

Los moderados, a partir de 1846, implantan en puridad el modelo napoleónico modificado, según el sistema francés de Luis Felipe, introduciendo una rigurosa centralización y fuertes restricciones del sufragio en las elecciones locales. Empero, el mismo no se mantendrá mucho tiempo incólume ya que la legislación local del sexenio otorgará a la provincia el estatus de corporación local. La Restauración asentará el modelo híbrido de administraciones locales representativas de la comunidad local sometidas a fuerte centralización, que perdurará hasta los Estatutos de Calvo Sotelo (1924), centralización que, al situar a las corporaciones locales bajo la autoridad del Gobernador Civil, operará como una de las condiciones de posibilidad del sistema caciquil propio del canovismo, lo que explica la centralidad que la reforma de la Administración local tenía en el proyecto maurista de desarraigar el caciquismo. Los Estatutos Provincial y Municipal de la Dictadura, configuradores de una fuerte autonomía local y tributarios intelectuales del maurismo, quedarán en letra muerta al no haberse procedido a la celebración de las elecciones locales. La República, por su parte, no tendrá tiempo de atender a los problemas provinciales (no hubo elecciones a Diputaciones) y solo llegó a promulgar la efímera ley municipal de 1935.

El franquismo retornará al modelo moderado *de facto,* aunque no *de iure*, y modificará profundamente el paisaje de las Administraciones Locales, de un lado por retornar intensivamente a los métodos autoritarios de nombramiento gubernativo de los alcaldes y de la mayor parte de los concejales, del otro por el vaciamiento progresivo de las mismas mediante la combinación de la insuficiencia de la Hacienda Local, el recurso a técnicas de concurrencia competencial y al crecimiento anormal de la Adminis-

tración Periférica del Estado, que absorbe la mayor parte de la competencia local potencial y aun legal.

Por su parte, el retorno a la Democracia dará a la organización de la administración local una configuración en principio descentralizada, si bien se mantienen la crisis financiera, el uniformismo legislativo y la indefinición competencial de las corporaciones municipales, así como el vaciamiento de las Diputaciones Provinciales de régimen común, en la práctica carentes de competencia legal alguna fuera de la cooperación y asistencia a municipios, e inexistentes en doce provincias.

La Constitución de 1978 ha venido a establecer reglas constitucionales que consagran una administración local de conformidad con el modelo descentralizado (arts. 138 y ss. CE), que motivaron en su día una jurisprudencia correspondiente del Tribunal Constitucional que venía a invalidar los instrumentos de centralización y control más importantes del régimen local franquista. No obstante, el cambio radical del estatuto jurídico de las administraciones locales se ha visto oscurecido por la introducción de la organización autonómica. Lo que no obsta nada al hecho de que aún hoy las administraciones, las políticas y los políticos de ámbito local reciban de los ciudadanos mayor aprecio que los homólogos de los niveles superiores de la organización del Estado.

## 13.5. BIBLIOGRAFÍA


CROSSMAN, R. H. S. *Biografía del Estado moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

TEMA 14

# UNIONES DE ESTADOS

SUMARIO: 14.1. Las Uniones de Estados. 14.2. La Unión Personal. 14.3. La Unión Real. 14.4. La Confederación. 14.5. La Unión Europea. 14.5.1. La Unión. 14.5.2. La UE tras el Tratado de Lisboa. 14.6. Bibliografía.

## 14.1. LAS UNIONES DE ESTADOS

Las Uniones de Estados tienen una larga historia y, en el pasado, fueron extremadamente importantes, hasta el punto de que se hallan en el origen de la mayor parte de los Estados europeos actuales. Ligadas en buena parte a la forma monárquica, prácticamente desaparecieron con el siglo XIX, si bien se registra una marcada tendencia al retorno de algunas de ellas, así como al surgimiento de fórmulas nuevas, tales como la organización supranacional, que buscan, mediante nuevas técnicas, satisfacer parecidas exigencias.

Las Uniones de Estados se caracterizan por tres rasgos:

*Primero*. Se trata de construcciones políticas que asocian dos o más Estados entre sí, pudiendo operar como instrumento de realización de construcciones políticas muy extensas y complejas.

*Segundo*. Cada uno de los Estados miembros de la Unión conserva su identidad, organización y poderes. En principio los Estados miembros no solo permanecen como tales, sino que mantienen su condición de Estados Soberanos. La pertenencia a la Unión descansa en la voluntad de permanencia de todos y cada uno de los Estados miembros.

*Tercero*. La Unión exige algún vínculo común, pero, en todo caso, ello no supone la creación de un Estado nuevo. Dicho vínculo común puede comportar la aparición de instituciones y órganos comunes, o no, pero, aun en el caso de que genera un complejo institucional común, este no expresa un cuerpo político distinto de la suma de los Estados miembros, y carece por ello de la condición de posibilidad de constituirse en Estado, sin mutación radical de su estatuto jurídico al menos.

En el pasado, las Uniones de Estados han nacido por tres vías fundamentales: en primer lugar, por el juego de las leyes de sucesión en dos o más de dos Estados monárquicos, que han permitido que las adecuadas estrategias matrimoniales puedan generar estructuras políticas al menos temporalmente exitosas, algunas de las cuales pervivieron largo tiempo (la casa de los Habs-

burgo) y otras no (Borgoña); en segundo lugar, como expediente para asegurar un asentimiento mínimo de los gobernados a consecuencia de una conquista militar o de una dominación política (caso de la unión Austro-Húngara); finalmente, mediante acuerdos internacionales establecidos entre países independientes y soberanos, de los cuales el más relevante es el surgimiento progresivo de la Unión Europea.

La diferencia fundamental existente entre cualquier clase de Unión de Estados y un Estado federal radica en lo siguiente: en la forma federal, como veremos, es esencial la existencia de un Estado nuevo (la unión o federación), separado y distinto de los Estados miembros; en las uniones de Estados, tal Estado nuevo no existe, es decir, no hay otros Estados que los Estados miembros y los órganos comunes, y, de haberlos, no constituyen por sí solos un Estado.

## 14.2. LA UNIÓN PERSONAL

La Unión Personal exige a los Estados miembros una jefatura del Estado monárquica. Consiste en aquella situación en la que dos o más Estados tienen por Rey a una misma persona. Tal situación es posible por el juego de las alianzas matrimoniales y las leyes de sucesión a la Corona.

Históricamente la Unión Personal ha revestido enorme importancia, sin ir más lejos la Corona de Aragón primero, y la Monarquía Hispánica después, nacieron como organizaciones políticas a partir de uniones personales, y de este modo se construyeron en buena medida los dominios regios en el régimen feudal. No obstante, el caso más conocido y citado ha sido la unión personal entre el Reino Unido y el de Hannover desde 1714 (tras la muerte de la Reina Ana y el ascenso al trono inglés de Jorge I de Hannover) hasta 1837 (fecha en la que muere Gui-

llermo IV y accede al trono la reina Victoria). Entonces la Unión desapareció al regirse la *lex sucessoria* hannoveriana por el principio de la ley sálica, que privaba a las mujeres del derecho a suceder en la Corona, regla inexistente en el Reino Unido, ya que, de conformidad con el Acta de Establecimiento, las mujeres pueden ser titulares de la Corona, en defecto de varón.

En la Unión Personal el vínculo interestatal se reduce a la persona que ocupa el trono, permaneciendo distintas las dos Coronas, cuyas leyes sucesorias pueden incluso divergir. La trascendencia de la Unión depende del estatuto de las monarquías en cada uno de los Estados, en aquellos casos en los que la monarquía es una forma de gobierno, la Unión Personal puede constituir un potente, aunque inestable, vinculo interestatal, ya que la voluntad que mueve a los Estados miembros de la Unión es la misma. Si la organización política de todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión es semejante y el poder regio potente, la Unión Personal lo será. Por el contrario, si hubiere divergencias en la posición del Rey en los distintos Estados miembros, la gestión de la Unión se complica sobremanera (como ocurrió con la Monarquía Hispánica, en la que el Rey era dominante en Castilla, pero estaba fuertemente limitado por las Cortes en los estados de la Corona de Aragón).

Los inconvenientes de la Unión Personal pueden reducirse a tres: en primer lugar, la inestabilidad (ya que al estar ligada al destino personal del Rey, la Unión pende de su persona y cualquier avatar sucesorio puede romperla); en segundo lugar, la precariedad, pues, al no disponer el Rey de instituciones comunes y tener que emplear las distintas, y a veces divergentes, de los Estados miembros, se corre riesgo de ineficacia; en tercer lugar, la heterogeneidad, que puede convertir la dirección de los Estados en un problema difícil por las diferencias institucionales, nacionales, lingüísticas y políticas. Por ello se trata generalmente de una situación inestable, que o bien desemboca en una unión

más estrecha, en general transformándose en una Unión Real, o bien desaparece por desintegración.

## 14.3. LA UNIÓN REAL

Se trata de una forma de Unión de Estados que exige, al igual que en el caso anterior, que los miembros de la misma tengan forma monárquica. Se diferencia de la anterior en el dato crucial de la existencia de instituciones comunes. En la Unión Real es común, como mínimo, la institución de la Corona, la que frecuentemente está acompañada de otras instituciones comunes ligadas a ella.

Se trata de una fórmula de Unión de la que pueden predicarse buena parte de las afirmaciones que se han hecho en torno a la Unión Personal. Se diferencia de aquella precisamente porque supone un núcleo mínimo de instituciones comunes, que evitan en buena medida los inconvenientes de inestabilidad, heterogeneidad y precariedad que arriba hemos señalado. La Monarquía Hispánica, de forma dominante hasta los Borbones, y en cierta medida hasta la Revolución liberal, consistió en una Unión Real, al menos desde la creación por Carlos I del Consejo de Estado en 1524 hasta la caída del Antiguo Régimen en 1808 o, si se apura, hasta 1837, dado que las instituciones del Estado de Navarra duraron hasta el fin del Antiguo Régimen (sus últimas Cortes se reunieron en 1828).

Con todo, el ejemplo más conocido de Unión Real fue la monarquía dual, es decir, el Imperio Austro-Húngaro, desde el compromiso de 1867 hasta su disolución en octubre de 1918, en que las dos Estados (Transleithania y Cisleithania) compartían sencillamente al Emperador y a algunos departamentos ministeriales (Asuntos Exteriores, Guerra y Marina) llegando incluso a tener aduanas entre ellos desde 1905.

Históricamente ha tendido a funcionar como una fórmula de transición entre la Unión Personal y la generación de un Estado Único, de base nacional. El único supuesto actual, por lo demás fuertemente debilitado, viene dado por la condición del Rey de Reino Unido como «*Head of the Commonwealth*», a lo que se une el hecho de que la Reina es la Jefa del Estado en aquellos Estados de la misma que conservan la forma monárquica (como el Canadá o Australia), en cuyo caso la Corona está representada por un Gobernador General.

## 14.4. LA CONFEDERACIÓN

La Confederación es una liga de Estados de carácter permanente. Como tal tiene precedentes en la Grecia clásica, en las ligas creadas en el período helenístico, de las cuales la más conocida es la Liga Aquea. No obstante, el ejemplo tradicional es el de la denominada Vieja Confederación en la historia suiza, es decir, el régimen helvético anterior a la ocupación francesa y a los experimentos unitarios de la etapa napoleónica, aunque otros ejemplos importantes son el de la Confederación Germánica, creada en 1815 y disuelta en 1866, a raíz de la guerra austro-prusiana, y los Estados Unidos bajo los artículos de la Confederación, casos ambos en los que la Confederación dio paso a una organización propiamente federal (la Confederación de Alemania del Norte y el Reich alemán en un caso y los actuales Estados Unidos en el otro).

En contra de un equívoco muy difundido, la Confederación no es un Estado, y, por ello, carece de sentido la expresión «Estado Confederal». Históricamente ha precedido al Estado Federal, pero la diferencia específica de este respecto de la Confederación radica, precisamente, en haber creado un Estado Complejo en que una pluralidad de entidades estatales actúan sobre la misma población y el mismo territorio, cosa que en la Confederación

no sucede. A diferencia del Estado Federal que supone una unidad política, que cuenta con todos los elementos propios de un Estado, y obtiene el reconocimiento internacional, en la Confederación la unidad política sigue siendo el Estado, la Unión no cuenta con los elementos propios de la estatalidad y carece de un reconocimiento internacional pleno. En la Confederación no existen más entidades estatales que los Estados miembros y, en consecuencia, solo ellos cuentan con un aparato de gobierno, con ciudadanos, administración, etc., y solo ellos se relacionan directamente con los ciudadanos de cada Estado, pues no existe ciudadanía confederal.

La Confederación se asemeja al Estado federal en que:

*Primero*. Supone una Unión permanente de Estados que permanecen como tales.

*Segundo*. Comporta la puesta en común de determinados asuntos o materias.

*Tercero*. Supone la creación de uno o varios órganos comunes de decisión, cuyos acuerdos son vinculantes para los Estados Confederados.

*Cuarto*. Implica la creación de una entidad política que actúa unitariamente respecto de los Estados no miembros y a la que se reconoce cierta primacía sobre los miembros, y que normalmente proscribe el recurso a la fuerza como mecanismo de resolución de conflictos entre los Estados que forman parte de la misma.

Pero sus diferencias respecto del Estado Federal son considerables:

*Primero*. Los órganos comunes en una Confederación no constituyen un Estado. En consecuencia, la Confederación no tiene otros poderes que los delegados expresamente por los Estados miembros, carece de territorio propio, no tiene ciudadanos, carece de un verdadero sistema de gobierno.

*Segundo*. La Confederación se halla en relación mediata con los ciudadanos de los Estados miembros. Las relaciones entre las instituciones comunes y los ciudadanos de los Estados pasan por la mediación de los Estados mismos.

*Tercero*. Las decisiones comunes son aplicadas no por los órganos comunes, sino por los Estados miembros. A lo sumo, la Confederación puede nombrar comisarios, pero estos deben actuar siempre y necesariamente con los medios y recursos que conceden los Estados. En razón de ello, no existe una burocracia federal, ni gobierno común, ni tribunales permanentes comunes.

*Cuarto*. Cada Estado miembro permanece plenamente soberano. Conserva por ello el derecho a exigir la revisión del acuerdo que crea la Confederación, así como el de abandonarla.

*Quinto*. Normalmente el proceso de formación de la voluntad de la Confederación exige una concurrencia de voluntades que excede ampliamente del principio de la mayoría. Que, en todo caso, lo es de voluntades estatales expresada a través de una representación ligada por instrucciones.

La organización institucional de la Confederación es muy simple y se basa sustancialmente en un órgano de carácter colegiado en el que tienen representación los delegados de los Estados miembros de la Unión, que tienen la condición de plenipo-

tenciarios de los mismos y vienen obligados a seguir las instrucciones establecidas por los gobiernos de los Estados miembros, es decir, se trata de una conferencia intergubernamental. Dicho órgano se suele denominar en la doctrina, por influencia germánica, Dieta. Adicionalmente la Dieta, o asamblea de la Confederación, puede crear algún tipo de delegación u órgano permanente, asimismo puede nombrar comisarios, en especial en los casos en los que hay que ejecutar una decisión confederal que se impone a uno o varios de los miembros de la liga.

En general, la Confederación no tiene más que una competencia limitada, esencialmente concentrada en la representación exterior, la coordinación de la política exterior y de defensa de los Estados miembros y, ocasionalmente, puede contar una representación diplomática por delegación de los Estados, así como una embrionaria organización militar común.

Históricamente, la Confederación ha sido una organización política inestable, con la excepción suiza, que ha operado como una fase de transición entre una situación inicial de pluralidad de Estados y una final de Estado único de organización federal. Así ha sucedido en los tres casos más conocidos y duraderos: el de los Estados Unidos, convertido en Estado federal 1787/89, el suizo, en el que la Confederación dio paso a un Estado federal con la Constitución de 1848 y el alemán, en el que la Confederación Germánica de 1815 se vio sucedida por el II Reich. Ello no excluye el que, eventualmente, una fórmula de corte confederal pueda emplearse para frenar o contener el proceso de disgregación de un Estado, especialmente en caso de Estados plurinacionales en crisis.

## 14.5. LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) constituye el ejemplo típico de un fenómeno nuevo: la organización supranacional, una modalidad de Unión de Estados de conceptualización difícil en el marco de las categorías tradicionales y que presenta numerosas paradojas. No es de extrañar que haya podido ser calificada como un OPNI, es decir, un «objeto político no identificado».

La idea europea, antes de que se concretara en un verdadero proyecto político y de que se convirtiera en un objetivo permanente de la política gubernamental de los Estados miembros, quedó circunscrita al círculo de los filósofos y de los visionarios.

Altiero Spinelli, federalista italiano, y Jean Monnet, inspirador del Plan Schuman, por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1950, dieron origen a las dos principales corrientes de pensamiento que dieron cuerpo al proceso de integración comunitaria: el proyecto federalista, basado en el diálogo y en una relación de complementariedad entre los poderes locales, regionales, nacionales y europeos; y el proyecto funcionalista, basado en la progresiva delegación de parcelas de soberanía desde el ámbito nacional al ámbito comunitario. Ambas tesis confluyen hoy en la convicción de que, junto a los poderes nacionales y regionales, debe existir un poder europeo asentado en unas instituciones democráticas e independientes, capaces de regir aquellos sectores en los que la acción común resulta más eficaz que la de los Estados por separado. Sin embargo, la UE es un sujeto político híbrido, aquejado de cierto déficit democrático y cuyas sucesivas ampliaciones han generado tensiones entre los Estados miembros, que avanzan a diversas velocidades en el marco de la Unión. Estos y otros retos han abierto un debate en muchos países sobre el sentido y los objetivos de la integración europea, especialmente ante situaciones complejas, antes inimaginables como la salida de un Estado miembro (ejemplificado en el *Brexit* del Reino Unido).

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) es el germen de la Unión, en los prolegómenos de la guerra fría, mediante la firma del Tratado de París (1951). El objetivo era hacer colaborar a dos países tradicionalmente enfrentados (Francia y Alemania) en un sector industrial clave. Sus fundadores fueron: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Este primer paso dio lugar a la firma, en 1957, del Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) o «mercado común» y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). Un año después, el Parlamento Europeo se reunió en Estrasburgo por vez primera.

El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la CEE, con lo que el número de Estados miembros aumenta a nueve. En 1981 Grecia pasa a ser el décimo miembro de la UE y, cinco años más tarde, se suman España y Portugal. En 1986 se firma el Acta Única Europea, tratado que constituye la base de un amplio programa de seis años, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías a través de las fronteras de la UE, y que da así origen al «mercado único». En 1993 culmina la creación del mercado único con las «cuatro libertades» de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales.

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (1992) supuso la articulación de la Comunidad Europea en torno a tres pilares: el comunitario (Político, Económico y Monetario), la cooperación en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como Justicia e Interior.

En 1995 ingresan tres países más: Austria, Finlandia y Suecia. El Tratado de Ámsterdam (1999) modificó el de Maastricht, ampliando los derechos de ciudadanía europea y la cooperación en materia de empleo, y creó el cargo de alto representante del Consejo para la PESC que se convertiría, con el Tratado de Lis-

boa, en alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En el año 2000 se firma el Tratado de Niza, en el 2002 comienza la circulación de la moneda común (el euro) en 13 Estados y en 2003 arranca el proyecto de redacción de una Constitución para la UE (finalmente nunca aprobado).

La integración parecía por entonces imparable, hasta el punto de que, en 2004, tiene lugar una gran ampliación hacia el Este: diez nuevos países ingresan en la UE (República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta), seguidos por Bulgaria y Rumanía en 2007.

La Unión Europea es, por tanto, producto de la fusión de tres comunidades distintas: la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La CEE presentaba simultáneamente rasgos confederales y federales, que ha heredado su forma actual, la Unión Europea. Su estructura obedece a la evolución de los tratados que cohabitan en su seno: el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1999), el Tratado de Niza (2000) y el Tratado de Lisboa (2007).

Los caracteres más importantes de la UE, a lo que aquí interesa, son los siguientes:

*Primero*. La Unión Europea se presenta como una Unión de Estados creada a través de un típico documento internacional: el Tratado de Roma y sus modificaciones posteriores, que, por hoy, cierra el Tratado de Lisboa, cuyos miembros permanecen independientes y soberanos. Se trata, pues, de una Unión de Derecho Internacional, y no de una Unión de Derecho Político o Constitucional, volcada a la permanencia, si bien los Estados miembros pueden abandonarla siguiendo los propios procedimientos constitucionales y las reglas del derecho general de los tratados, y de acuerdo con el procedimiento previsto por el «derecho originario» de la Unión, esto es, los tratados constitutivos.

*Segundo*. La UE se halla dotada de competencias propias, si bien la pertenencia a la misma obliga a la puesta en común de políticas particulares mediante la técnica de la denominada intergubernamentalidad (los denominados segundo y tercer pilar de la UE). Con la particularidad de que las competencias comunitarias han sido de definición finalista, es decir, se apoderaba a la UE no para que ostente la competencia sobre materias determinadas, sino para que ejerza poderes en vistas a la consecución de los objetivos señalados por los Tratados Constitutivos, lo que permitió en su día operar una interpretación expansiva de la competencia de las instituciones comunes.

*Tercero*. La UE tiene un sistema de gobierno y una administración al servicio de un ejecutivo común, dicha administración tiene el poder de relacionarse directamente con los ciudadanos de los países miembros, así como con las administraciones infraestatales de los mismos, aunque, a diferencia de una administración federal, solo cuenta con atribuciones sectoriales. Cuenta adicionalmente con un Tribu-

nal de Justicia al que se encomienda la interpretación de los tratados constitutivos, el denominado Tribunal de Luxemburgo. Finalmente cuenta con un Parlamento que, desde 1979, es electo simultáneamente en todos los países miembros mediante sufragio universal cada cinco años, y que desde 1992 tiene capacidad limitada para investir y censurar a la Comisión, órgano de cabecera de la Administración común.

*Cuarto*. La UE tiene la capacidad de creación de Derecho, el denominado Derecho Derivado, dicho Derecho consiste en actos concretos —decisiones— o en normas que, según su grado de obligatoriedad de cumplimiento, se diferencian en dos clases: los reglamentos, que son normas completas, aplicables directamente sin necesidad de incorporación por las legislaturas o gobiernos de los Estados miembros; y las directivas (o directrices), que son normas de principio o incompletas que generan en los Estados miembros el deber de producir las normas de desarrollo necesarias para su aplicación directa. En todo caso, son los jueces nacionales en asociación con el Tribunal de Justicia de la Unión quienes controlan la aplicación.

La UE aparece así como un híbrido en el que, junto a rasgos de mera alianza internacional (creación, naturaleza jurídica del acto de la misma, posibilidad de abandono) presenta rasgos de Confederación y Federación simultáneamente, como sigue:

— La UE se asimila a una Confederación en cuanto al mantenimiento de los Estados independientes y soberanos, la necesidad parcial de la intermediación de los Estados en el cumplimiento de las decisiones comunes, el sistema de toma de decisión y de producción de Derecho en manos de delegados de los Estados que actúan según instrucciones, y la existencia de asuntos en los que las políticas comunes se rigen por la intergubernamentalidad estricta; y al mismo tiempo

— se asimila al Estado Federal, en cuanto a la relación inmediata parcial con ciudadanos y administraciones subestatales de los países miembros, el sistema de gobierno, administración, justicia y hacienda comunes, y la producción de Derecho inmediatamente aplicable.

Sin embargo, la UE cuenta con la peculiaridad de que tiene un Parlamento electo por sufragio universal directo que no legisla, una legislación común que no hacen los representantes del pueblo, un gobierno que no ejecuta y un ejecutivo que no gobierna, por lo que efectivamente su modelo de Estado es híbrido y único en el mundo.

El Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que fracasó hubiera supuesto un cambio trascendente de la Unión Europea. En sustancia, el proyecto de tratado constitucional suponía una homogeneización y clarificación de las competencias de la Unión, una ordenación de mayor racionalidad de las instituciones comunes y un sistema claro y coherente de fuentes del Derecho. Su entrada en vigor hubiera tenido por efecto acentuar los aspectos federalizantes de la Unión y aproximar la UE, todavía más, a un Estado Federal, aunque sin llegar al extremo de generar un Estado federal explícito. *De facto* no sería una grave exageración calificar a la Unión del proyecto constitucional como un híbrido entre la Confederación y el Estado Federal.

El Proyecto fue rechazado en referéndum por los ciudadanos de algunos Estados miembros, como los Países Bajos. El fracaso fue afrontado en su día mediante una reforma radical de los Tratados Constitutivos que, conservando la terminología propia del derecho originario anterior, venía a recuperar la parte sustancial de los contenidos del proyecto constitucional frustrado, rol que cumple el Tratado de Lisboa. Así se pueden destacar los siguientes aspectos de este Tratado:

*a*) *La fundamentación:* por de pronto, si bien se ha abandonado la pretensión de personalidad jurídica internacional plena, el texto del tratado concibe la UE como un ente fundado en una comunidad de valores, de tal modo que su asunción constituye un requisito de admisión y pertenencia, hasta el punto de que su desconocimiento puede suponer causa de suspensión de los derechos propios de los miembros de la Unión e incluso de exclusión de la misma. En esos valores comunes se asienta una Carta de Derechos caracterizada por su sistematicidad y carácter global, al extremo de resultar más amplia que las declaraciones de dere-

chos de las Constituciones de los Estados miembros. Dicha Carta supone el núcleo de una ciudadanía propia de la Unión, coincidente y compatible con la de los Estados miembros. La Unión se rige por los tratados (el constitutivo y el de funcionamiento) y por el Derecho que de él trae causa, derecho que goza de supremacía en términos similares a la cláusula de supremacía del artículo 6 de la Constitución de EE.UU. Por su parte, la Carta de Derechos tiene un ámbito de aplicación que recuerda fuertemente a la regulación original norteamericana: los derechos que la Constitución reconoce son eficaces en el ámbito de la competencia de la UE, y ello tanto si el derecho derivado es aplicado por la Unión como si lo es por los Estados miembros.

*b*) *El reparto de competencias*. De otra parte, el sistema de reparto competencial cambia radicalmente, y lo hace en el sentido de aproximarse a las técnicas generalmente usadas en los Estados federales: la competencia de la UE es de atribución, correspondiendo el poder residual a los Estados (como en Estados Unidos), esa competencia se define de manera muy distinta a la de los tratados constitutivos. Se abandona la técnica de determinación finalista de la competencia de la Unión, la habilitación según objetivos, que se reduce a una papel secundario. Por el contrario, el proyecto distingue los asuntos que son de competencia exclusiva de la Unión y los asuntos sujetos a competencia compartida entre la Unión y los Estados, siguiendo la técnica de pluralidad de listas que veremos en su lugar. A ellas se agrega una potestad general de coordinación de las políticas nacionales, una «cláusula de flexibilidad» que permite la ampliación consensuada de la competencia de las instituciones comunes, y una «cláusula de supletoriedad» que puede ser usada para comunitarizar o descentralizar políticas según los casos.

*c*) *Las fuentes del Derecho*. La base del sistema es la primacía del Derecho originario, tanto sobre el Derecho derivado, como respecto de los distintos Derechos nacionales. El Derecho de la

Unión goza de «primacía» y de «efecto directo», cosa no muy diferente a lo que sucede en un ordenamiento federal. De este modo, el Derecho de la Unión prevalece frente al Derecho nacional en caso de conflicto. En razón de ello los tratados contemplan la facultad de los jueces nacionales de elevar al Tribunal de Justicia de la Unión las dudas que puedan surgir del conflicto de Derecho y de la interpretación del Derecho de la Unión.

*d*) *Las instituciones*. Si el mapa de las instituciones apenas cambia con relación a la situación prevista en los Tratados, sí que cambian su diseño y sistema de relaciones. La configuración actual de las instituciones comunitarias es la siguiente:

1. El Consejo Europeo. Está formado por los Jefes de Estado y de Gobierno, de conformidad con las reglas constitucionales nacionales, a los que se agregan el Presidente de la Comisión y el Presidente del Consejo, cargo de nueva creación, a sus trabajos asiste el Ministro de Asuntos Exteriores, que es al tiempo vicepresidente de la Comisión. El de Presidente es un cargo de carácter permanente, designado para un mandato de dos años y medio, que coordina sus trabajos. El Consejo Europeo viene definido esencialmente como un órgano de impulso y de dirección política, pero no cuenta con facultades normativas, en razón de ello le corresponde la propuesta del Presidente de la Comisión y el nombramiento del Ministro de Exteriores.

2. El Consejo de Ministros. Sigue siendo un órgano de geometría variable en el que tiene asiento un ministro por Estado miembro en razón de la materia. En él, como en el Consejo Europeo, rige la regla de decisión de mayoría cualificada: la aprobación de un acuerdo que no exija la unanimidad requiere el voto de un número de Estados que supongan el 55 % del total y comporten al menos el 65 % de la población. Deja de ser el órgano legislativo

principal, pero se mantiene como colegislador necesario en unión del Parlamento.

3. La Comisión. Es el órgano ejecutivo principal, y el encargado de la defensa del interés general, conserva la crucial facultad de la iniciativa en la producción de normas, que ostenta con carácter exclusivo. Estará integrado por un comisario por Estado miembro a la espera de dotarse de un formato más reducido. Su presidente es investido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo y los comisarios son nombrados por el presidente a propuesta de los Estados. La Comisión es designada para un mandato de cinco años y es responsable ante el Parlamento. Desde 2014 el presidente es designado de entre los candidatos que los partidos que concurren a las elecciones al Parlamento Europeo postulan, teniendo preferencia el candidato de la lista de partido más votada.

4. El Parlamento. Es el órgano de representación y control amén de su condición de colegislador. Está compuesto por un máximo de 750 diputados electos para un mandato de cinco años, de tal modo que cada Estado cuenta con un mínimo de 6 escaños y los restantes se distribuyen en razón de la población. Otorga la confianza a la Comisión y al presidente de la misma y puede provocar su cese mediante la adopción de la moción de censura.

5. El Tribunal de Justicia. Es un órgano complejo, ya que los tratados no solo permiten la diferenciación interna, sino que también posibilita la creación en su seno de tribunales especializados. Está integrado por un juez por Estado, elegidos cada uno de ellos para un mandato de seis años mediante consenso de los gobiernos de los Estados miembros. Tiene a su cargo la interpretación y aplicación del Derecho derivado y asume las funciones propias de una Corte Constitucional.

## 14.6. BIBLIOGRAFÍA

CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. Varias ediciones.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *et al., Instituciones de Derecho Comunitario*. Tirant lo Blanch.Valencia. 2006.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch.Valencia. 2007.

TEMA 15

# ESTADOS FEDERALES

SUMARIO: 15.1. El Estado Federal: aclaración conceptual. 15.2. El Estado Federal actual: una invención norteamericana. 15.3. Un Estado de Estados. 15.4. Los modos de creación del Estado Federal. 15.5. Las características del modelo federal. 15.6. La distribución de competencias en el Estado Federal. 15.7. Bibliografía.

## 15.1. EL ESTADO FEDERAL: ACLARACIÓN CONCEPTUAL

La forma federal del Estado puede ser definida como aquella en la que los miembros de un Estado son entes públicos territoriales que constituyen, a su vez, Estados.

El término es antiguo y proviene de la voz latina *foedus* (pacto), aunque en el lenguaje vulgar suele utilizarse el calificativo de «federales» para referirse a ciertas formaciones políticas griegas, formadas por asociación permanente de ciudades, cuyo ejemplo más notable es la Liga Aquea. Posteriormente, hasta el siglo XVIII el término «federal» y sus derivados se empleaban para designar las Uniones de Estados de carácter permanente acordadas mediante un documento interestatal de naturaleza contractual, cuyo mejor ejemplo es la «Vieja Confederación» suiza. Sin embargo, la forma federal o el llamado «Estado federal» es un concepto moderno, que constituye una invención norteamericana y su primera muestra es la Constitución federal de Estados Unidos (EEUU) de 1787.

Desde los estudios de Louis Le Fur sobre el Estado federal (*État federal et confédération d`États*, 1896), se viene sosteniendo un esquema de la formación del Estado federal generalmente aceptado, que supone una transición en tres etapas:

*Primera*. El punto de partida es la situación de independencia de los Estados que van a asociarse en un Estado Federal. Es la situación que se produce en el caso norteamericano con la independencia, en

1776. Esa situación es compatible con la existencia de algún tipo de alianza o de Unión de Estados (la Vieja Confederación en Suiza, la Confederación de 1815 en el caso alemán, etc.). Desde ella, y presuponiéndola, los Estados deciden, cada uno de ellos, concurrir a la formación de un Estado Federal.

*Segunda*. La formulación del pacto federal. Los Estados que se van a asociar acuerdan mediante un pacto la asociación misma, y acuerdan en común las condiciones de ese pacto de unión o asociación, una de cuyas cláusulas es su propia subsistencia como Estados. A consecuencia de ese pacto o contrato se procede a la convocatoria y formación de un cuerpo representativo de los Estados para formar, de acuerdo con las condiciones del pacto, la Constitución federal común. Es el caso del Pacto Constitutivo de la Federación en el México de 1823, o el del Tratado de la Unión Soviética de 1922.

*Tercera*. El cuerpo representativo común elabora y aprueba una Constitución federal, que es ratificada por los Estados miembros en las condiciones y con los requisitos acordados, la cual entra en vigor. Como consecuencia se procede a la formación de los órganos de gobierno de la Federación, los órganos de gobierno del Estado Común. El Estado federal ha nacido y comienza a funcionar.

Ese esquema doctrinal no es otra cosa que la racionalización de una parte de la práctica comparada, que se produce incluso en casos en los que un Estado Unitario precede a la existencia del federal[1].

Del esquema de Le Fur ha surgido una disputa —vieja en el federalismo germánico— acerca de la estructura del Estado federal: de una parte, los que, siguiendo a Nawiaski, sostienen una concepción trimembre, de otra, quienes sostienen una concepción dualista del Estado Federal.

Para los primeros, el Estado Federal está integrado por tres elementos diferentes: el poder territorial que suponen los Estados miembros, en primer lugar; el gobierno central común, la Federación, en segundo lugar; el conjunto integrado por los dos anteriores, en tercero. Cada uno de ellos cuenta con su peculiar estructura, expresa unos determinados intereses y manifiesta una peculiar voluntad. Para los segundos, la estructura del Estado Federal es bipartita, solo hay dos intereses, dos voluntades, dos entidades: la de los Estados y la de la Federación. En el terreno de la jurisprudencia la balanza está clara, tanto el Tribunal Constitucional federal alemán, como el Supremo helvético han rechazado expresamente la concepción trimembre del Estado Federal y han acogido la concepción dualista. Siguiendo, por lo demás, la orientación abrumadora dominante en la doctrina.

La concepción bipartita, que está admirablemente adaptada a la situación que los americanos denominan *dual federalism*, y que,

en la práctica, tiene un impacto centralizador (coherente con el *telos* del Estado Federal, que pretende unificar lo disperso, manteniendo la identidad del último), no lo está tanto a la realidad del federalismo cooperativo, en tanto que pertenece a la naturaleza de este la multiplicación de instancias comunes a la Federación y los Estados, cuya importancia es creciente. Las perplejidades de la doctrina alemana ante las denominadas «tareas comunes» y el desarrollo de las técnicas de cooperación hacen pensar si no habría que recuperar la concepción tripartita a la hora de dar razón del federalismo realmente existente.

La concepción de Le Fur nos orienta, adicionalmente, hacia un problema históricamente crucial: la naturaleza de la forma federal. ¿Se trata de una mera asociación de Estados cada uno de los cuales tiene, como asociado, la facultad de comprobar el cumplimiento de las condiciones de la asociación, o más bien se trata de la creación de un Estado de nuevo tipo, a quien corresponde la soberanía? Si planteada en términos de soberanía la cuestión carece de sentido, razón por la cual han desaparecido sus secuelas —como la doctrina de la nulificación, es decir, la supervisión estatal de las leyes federales para velar por su adecuación al pacto, con el consiguiente poder de declararlas nulas en caso de contravención de aquel—, la otra cuestión latente mantiene su sentido.

## 15.2. EL ESTADO FEDERAL ACTUAL: UNA INVENCIÓN NORTEAMERICANA

Al alcanzar los Estados Unidos la independencia, en 1776, lo que se produce es la transformación de las trece colonias de la Corona en trece Estados independientes, los cuales se asocian en una Liga de Estados dirigida por una asamblea de representantes de los Estados, el Congreso Continental. Esa organización, que sigue el patrón de las Ligas clásicas o el ejemplo de la «Vieja Con-

federación» suiza, resulta formalizada por los denominados «Artículos de la Confederación» de 1781.

La forma política entonces establecida se basa en una organización común integrada por una asamblea —el Congreso—, dotada de una comisión permanente, a la que corresponde la facultad de adoptar decisiones —por mayoría muy cualificada—, que resultan vinculantes para los Estados miembros. La Confederación viene concebida como una liga de Estados soberanos, que se autovinculan a través de su común pertenencia al Congreso, de competencia muy reducida y carente de judicatura, administración, gobierno y hacienda propios. La Confederación obtiene sus fondos, recluta su personal y hace ejecutar sus decisiones a través de la maquinaria de los Estados.

Esta unión extremadamente laxa es incapaz de hacer frente a los problemas que plantean simultáneamente la crisis económica, el descontento político, los recelos entre los Estados y la colonización del Oeste, de ahí la general insatisfacción. La Convención de Filadelfia, destinada a reformar los artículos de la Confederación, alumbró un texto, la Constitución de 1787, que constituye un tejido de compromisos, uno de los cuales es el gobierno, en parte nacional, en parte federal, como lo define *El Federalista*, que configura. Tal compromiso fundamental, que da a luz el Estado Federal, consiste en lo siguiente:

> *Primero*. El mantenimiento de los Estados como tales, con la posibilidad de crear Estados nuevos mediante la colonización.
>
> *Segundo*. La creación de una organización común, la Unión o Federación, encargada de determinados asuntos, los que figuran en la lista del artículo 1. de la Constitución Federal.
>
> *Tercero*. En los restantes asuntos los poderes permanecen en los Estados.
>
> *Cuarto*. Para ejercer los poderes comunes se crea un completa organización estatal, con su ciudadanía, su gobierno, su parlamento, su judicatura y sus propios hacienda y funcionarios.
>
> *Quinto*. Por consiguiente, en el territorio de cada Estado funcionan dos haciendas (estatal y federal), dos judicaturas (estatal y federal), dos administraciones estatales (estatal y federal), las leyes de dos parlamentos (estatal y federal), y dos ejecutivos (estatal y federal) que se relacionan cada uno de ellos directamente con el ciudadano. Y actuando cada uno de ellos en la esfera de asuntos que les es propia.
>
> En otras palabras, coexisten en el territorio y sobre la misma población dos aparatos estatales diferentes, ocupándose cada cual de los asuntos de su competencia. En eso consiste el Estado Federal.

En la forma federal, por tanto, hay que diferenciar:

*Primero*. Los Estados miembros (Federados), tanto si son los Estados Fundadores (las trece colonias en el caso de los Estados Unidos), como si han sido admitidos con posterioridad, como los otros treinta y siete de los EE.UU. o los Länder correspondientes a la antigua RDA en el caso alemán.

*Segundo*. El estado común a todos ellos (Unión o Federación), destinado a ejercer aquellos poderes y competencias que le son atribuidas por la Constitución común, que lo crea, y que le han sido cedidos por los Estados Federados.

*Tercero*. El Estado Federal formado por el agregado de los otros dos, Estados Federados y Federación.

## 15.3. UN ESTADO DE ESTADOS

La clave del Estado federal radica en que el mismo es un «Estado de Estados». Esto es, mientras que en un Estado unitario hay un solo ente público territorial con poder originario de mando, de tal modo que los individuos están directamente vinculados a ese Estado y no lo están a ningún otro, mientras que en una confederación hay una pluralidad de entes territoriales con poder originario de mando, cuyo número coincide con el de miembros de aquella, y los ciudadanos están vinculados directamente tan solo al estado miembro del que son súbditos, en un Estado federal hay una pluralidad de entes públicos dotados de poder originario de mando (y en eso se asemeja a la confederación), pero además de los Estados miembros existe un Estado común a todos ellos, de tal modo que sobre la misma población y el mismo territorio se implantan y operan dos clases distintas de Estados: de un lado los Estados miembros de la Federación, que siguen siéndolo; del otro, el Estado común, la Unión o Federación, el gobierno federal. Y ello de tal modo que los ciudadanos tienen una vinculación directa doble: de un lado son miembros de un determinado Estado particular (normalmente el de residencia); del otro, son miembros del Estado común.

La forma federal comporta, por tanto, la coexistencia de dos Estados sobre un mismo espacio físico y sobre un mismo elemento humano: el Estado particular y el Estado común. Para que esa coexistencia sea posible es indispensable establecer alguna clase de reparto de los asuntos públicos y de los poderes que

sobre ellos recaen entre las dos entidades estatales coincidentes, pues lo contrario resultaría inmanejable. La solución a ese problema crucial lo da la asignación de asuntos y potestades públicas, de tal modo que al Estado particular le corresponden unos asuntos y unas potestades públicas y al Estado común le corresponden otros y las potestades públicas correspondientes. El instrumento previsto para ello recibe la denominación de «distribución de competencias», y forma parte necesaria de la constitución del Estado común. Sin distribución competencial ningún Estado federal es posible.

Lo que la forma federal por sí misma no determina es el *quantum* de poder que se asigna al gobierno federal y el que corresponderá a los Estados particulares. La única exigencia relevante al respecto radica en que los Estados particulares deben conservar siempre una esfera de poder que les permita seguir existiendo como Estados y que el Estado común debe contar cuanto menos con la esfera de competencia que le permita atender de modo eficiente la gestión de los asuntos comunes, que son los que le vienen encomendados. Por ello, la forma federal no garantiza, ni al Estado común, ni a los Estados particulares, un poder y una competencia determinados, lo que implica que la importancia política que en cada caso puedan tener ambas partes no depende de la forma federal, sino del reparto competencial correspondiente. De ahí que en el mundo real haya importantes diferencias entre los distintos Estados federales en lo que a la distribución del poder se refiere.

## 15.4. LOS MODOS DE CREACIÓN DEL ESTADO FEDERAL

La forma federal puede nacer por asociación de varios Estados independientes preexistentes, como sucedió en el caso de los EEUU, puede asimismo nacer por descentralización de un esta-

do unitario anterior, y puede, finalmente, nacer por procedimientos mixtos de uno y otro. En todo caso es excepcional en el conjunto de los Estados existentes, empleándose tan solo en dos tipos de casos: o bien cuando se trata de organizar un territorio muy extenso, o bien cuando el pueblo del Estado registra una acentuada diferenciación cultural, étnica o política.

De los más de 190 con presencia en la Asamblea General de la ONU solo un puñado es federal:

Tabla 2. Estados federados y origen de los mismos.

*a*) Surgidos por asociación (generalmente fruto de una alianza o liga preexistente).
1. Estados Unidos de América.
2. Confederación Helvética
3. Australia
4. Unión Sudafricana
5. Emiratos Árabes Unidos
6. Estados federados de Micronesia

*b*) Por descentralización de un Estado unitario preexistente:
7. Austria
8. Federación Rusa
9. Brasil
10. Unión India
11. Venezuela
12. Canadá
13. Bélgica
14. Pakistán
15. Myanmar

*c*) Por procedimientos mixtos:
16. República Federal Alemana
17. Malasia
18. Argentina
19. México
20. Nigeria
21. Comores
22. Sudán
23. Sudán del Sur
24. Bosnia-Herzegovina
25. Etiopía

Fuente: Elaboración propia.

## 15.5. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO FEDERAL

El Estado federal como forma de Estado se define por la concurrencia de seis características peculiares, la mayor parte de las cuales son, además, específicas de la forma federal del Estado.

*Primera. El Estado federal es un Estado de Estados,* es decir, es una entidad estatal formada, a su vez, por entes territoriales que organizan cada uno de ellos políticamente una sociedad y, en consecuencia, ostentan un poder originario de mando. En consecuencia, cada Estado miembro ostenta su propio poder constituyente, su propio gobierno y administración y ejerce su poder en su propio territorio. A su vez el Estado Común, la Federación, ostenta los mismos rasgos y actúa sobre el conjunto del territorio de la federación misma.

Aunque la regla general es que el territorio federal se forme por unión del territorio de los Estados Federados (casos de la R.FA, Suiza o Austria ), no obstante puede producirse el hecho de que existan territorios de la Federación no organizados en Estados y que, a todos los efectos, dependen de la Federación (caso de los territorios de EEUU o de los denominados *Reichland* en el II Imperio alemán). No obstante, la Constitución rusa de 1993 mantiene un hilo de continuidad con los antecedentes soviéticos, admitiendo como miembros de la Federación Rusa no solo a las repúblicas sino también a las ciudades federales, los *oblast* y los distritos nacionales.

*Segunda. Pluralidad de Constituciones.* Como consecuencia de lo anterior, en un Estado Federal existe una pluralidad de Constituciones (tantas como Estados más la federal), cada una de las cuales fundamenta su validez en el poder originario de cada Estado que rige. No obstante, como resulta funcional para el Estado Federal el que exista el mayor grado posible de homogeneidad política en el gobierno de los Estados, y entre estos y el federal, no es infrecuente que las Constituciones federales condicionen al poder constituyente de los Estados federados imponiéndoles límites y condiciones.

Así, la Constitución de EEUU impone a los Estados de la Unión la «forma republicana de gobierno», o el artículo 28 de la Ley Fundamental alemana impone a los *Länder* una organización conforme a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social. El caso más radical es el del texto austríaco de 1920, que impone detalladas reglas sobre la organización de los poderes públicos a los distintos *Länder* de la Federación y exige decisión federal para su entrada en vigor. En todo caso, la funcionalidad a que se ha hecho referencia inclina a los Estados a adoptar sistemas de gobierno en lo fundamental semejantes al existente en la Federación.

*Tercera. Distribución de competencias.* La Constitución Federal establece un reparto de las tareas públicas entre la Federación y los Estados bajo la forma de una distribución de competencias. De este modo, mediante reglas constitucionales comunes, escritas y determinadas, se establece qué asuntos entran en la esfera de acción de los dos tipos de entidades estatales, y qué poderes sobre dichos asuntos corresponden a cada cual. La distribución de competencias es esencial, porque es la técnica que permite la coexistencia, sobre la misma población y territorio, de dos entidades estatales diferentes.

Como regla general, las constituciones federales reconocen un estatuto competencial uniforme a los Estados miembros. Pero ello no es estrictamente necesario. Así, la Constitución Hindú de 1948 establecía diversas clases de Estados, con competencias diferenciadas en razón del distinto nivel de desarrollo de su población, la Constitución Alemana de 1871 reconocía en algunos asuntos (Fuerzas Armadas, por ejemplo) un estatuto particular a Baviera y Wurtenberg, en tanto que la actual atribuye a determinados *Länder* competencias en relaciones exteriores de las que carecen otros (en particular, reglas que reconocen a los Estados fronterizos una competencia internacional limitada existen no solo en el caso alemán, sino también en otros ordenamiento federales como el suizo). De esa realidad surge la diferenciación, habitual hoy en el debate político, entre federalismo simétrico (todos los Estados tienen la misma esfera de competencia) y el federalismo asimétrico (algunos Estados federados tienen una esfera de competencia significativamente mayor que los demás). No es infrecuente que la asimetría federal aparezca asociada a la pluralidad étnica de pueblo de la federación.

*Cuarta. La Cámara Federal.* Los Estados Federales cuentan con algún mecanismo de participación de los Estados en la formación de la voluntad federal. La técnica seguida es la de crear una Cámara específica en el Parlamento Federal, definida como Cámara de los Estados, e integrada por representantes de estos, cuyo consentimiento es necesario, en cualquier caso, para decidir aquellas cuestiones que afectan grave, directa e inmediatamente a la posición constitucional y a la existencia e intereses vitales de los

Estados Federados. Esta Cámara Federal tiene, siempre y necesariamente, el poder de bloquear cualquier reforma de la Constitución común.

*Quinta. La existencia de un Tribunal Federal.* En una organización federal los Estados miembros carecen del *ius belli*, del derecho de paz y guerra. Por lo tanto, como no está garantizado el respeto a los intereses de los distintos Estados, se requiere de algún mecanismo pacífico y regular que resuelva los conflictos interestatales. La técnica seguida es configurar un Tribunal, un órgano jurisdiccional, al que compete decidir de los conflictos de competencias y atribuciones entre los Estados, o entre estos y la Federación. Como la diversidad de intereses, y por ello la posibilidad del conflicto, es inherente a la organización federal, sin la existencia de ese órgano ninguna federación auténtica puede subsistir. De ahí que, en su día, su ausencia sirviera para negar el carácter federal de la URSS, tanto bajo la Constitución de 1936, como bajo la de 1977.

*Sexta. La participación de los Estados en la reforma de la Constitución Federal.* Como la Constitución Federal recoge el estatus y las competencias de los Estados miembros, y aun su propia existencia individualizada como tales, va de suyo que la posición de los Estados Federados pende de la Constitución Federal, si esta pudiera ser reformada sin la participación necesaria de los Estados, por la sola voluntad de los órganos de la Federación, la posición de los Estados sería claudicante, y la esencia misma de la forma federal se vería amenazada. Por esta razón, las Constituciones Federales, sin excepción, contemplan procedimientos de reforma que, aun más allá del consentimiento de la Cámara Federal, exigen el consentimiento expreso de los Estados. Así, en el caso de EE.UU., la ratificación por las Legislaturas estatales, o en el suizo por el pueblo de los cantones. Adicionalmente tal exigencia viene reforzada por la necesidad de obtener mayorías cualificadas, bien sea de electores, bien de Estados o ambas (como en el caso suizo) y es común exigir que aquellas reformas que afectan a la integridad, identidad o territorio de un Estado solo puedan operarse si media la aquiescencia de ese Estado.

La forma federal nació con vocación de permanencia, por ello no es infrecuente que las Constituciones federales contengan reglas semejantes a la que figura en la Constitución de los Estados Unidos, que define la Unión como «perpetua». De hecho, en los Estados de forma federal la regla en la materia es precisamente esa: una vez admitido un Estado en el seno de la Unión el ingreso es irreversible y, en consecuencia, no existe el derecho de secesión. Así sucede incluso en el debatido caso de Canadá. La única excepción a esa regla la han dado las dos constituciones de la URSS (de 1936 y 1977) que reconocían a las repúblicas federadas (pero no a las repúblicas autónomas ni a los distritos nacionales) el derecho a separarse de la Unión, lo que facilitó la desintegración de la URSS en 1991.

El buen funcionamiento de un sistema federal exige que los Estados federados tengan alguna clase de influencia en la formación de las políticas comunes. Ello se debe a dos órdenes de razones: de un lado a que no hay coincidencia entre la esfera de competencia de los Estados y la esfera de sus intereses, esta última es más amplia que la primera, de tal modo que los Estados federa-

dos frecuentemente ven sus intereses comprometidos por las políticas que desarrolla el gobierno federal en ejercicio de sus competencias; del otro a que, siendo siempre imperfecto el reparto competencial, hay que tener en cuenta, y prevenir, los posibles roces y conflictos entre las políticas del gobierno federal y las de los Estados federados. Desde su invención la fórmula al efecto es el establecimiento en el Parlamento de la Federación de una segunda Cámara destinada a representar a los Estados federados en cuanto tales, una Cámara de los Estados mediante la cual estos tengan voz y voto en la formación de las políticas comunes.

La existencia de una Cámara federal en el Parlamento común plantea dos órdenes de problemas: el de la composición y el de los poderes. Por lo que toca a la primera cuestión se han dado dos soluciones básicas: la representación paritaria de los Estados en aquella y la representación graduada por razón de la población. La primera es la solución original, y la más extendida, la segunda constituye una mejor respuesta si la realidad muestra una gran diferencia en el tamaño de los Estados federados, pero, como no puede ser fiel reflejo de la población de los Estados (duplicaría la Cámara de representación popular), adolece siempre de cierta arbitrariedad. Una variable dependiente del tamaño es la del método de provisión, aquí las repuestas dadas son esencialmente tres: una asamblea designada por los gobiernos de los Estados federados (lo que da lugar a una conferencia intergubernamental), cuyo paradigma es el *Bundesrat* germano; una asamblea integrada por electos por las Legislaturas de los Estados, solución original americana que se halla en vigor, por ejemplo, en Austria; por último, la elección popular, en vigor en EE.UU. desde 1913.

Por lo que toca a la cuestión de los poderes estos dependen de la forma de gobierno que se adopte para el gobierno federal. Si el Ejecutivo federal no es responsable ante el Parlamento de la Unión, ante la Cámara popular concretamente, el bicameralismo

federal puede ser paritario y la Cámara federal contar con los mismos poderes que la Cámara popular del Parlamento federal; por el contrario, si para el gobierno federal se adopta una forma de gobierno parlamentaria como solo la Cámara popular está en condiciones de expresar el principio mayoritario, es de rigor que la Cámara federal tenga poderes más reducidos y el bicameralismo sea desigual.

## 15.6. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

La cuestión del reparto del poder es el fondo del problema de la distribución de competencias. Resulta, por tanto, crucial para trazar el mapa del poder en el Estado Federal el conocimiento de las técnicas de distribución de competencias, por cuanto la misma constituye un buen indicador del grado de centralización en cada caso concreto.

Las materias de competencia federal y las de los Estados dependen de la historia, de las situaciones concretas, etc., responden a las necesidades políticas presentes en el momento de redactarse la Constitución federal, y su racionalización es difícil. Se trata, en líneas generales, de un asunto que requiere el estudio por casos. No obstante, algunas líneas maestras se pueden trazar en punto a la competencia federal.

En principio existe un núcleo de materias cuya centralización se produce prácticamente siempre, por cuanto supone la cobertura de las mínimas exigencias de unidad y coherencia del Estado Federal. Así, suele ser de competencia federal:

*Primero*. Las relaciones exteriores, con inclusión del poder de paz y guerra y del de realización de tratados. No obstante, en algunos casos se reconoce a los Estados, especialmente los fronterizos, un poder de hacer tratados limitado, bajo alguna clase de supervisión federal (véase Estados Unidos y la Comunidad Helvética).

*Segundo*. Defensa y Fuerzas Armadas. Competencia federal clásica, sin que ello obste a que puedan descentralizarse cuerpos o servicios concretos (sería el caso de la Guardia Nacional en Estados Unidos).

*Tercero*. Hacienda federal. Competencia obvia cuya significación depende grandemente de cuál sea el método seguido para organizarla. Si se opta por el sistema de cupos, más o menos auxiliados por impuestos federales para materias concretas (como el caso alemán durante el *II Reich*), la importancia política será reducida, y hay muchas probabilidades de que la económica lo sea también. Si se opta por un sistema dualista en el que la Federación recauda sus propios impuestos y los Estados los suyos, las cosas cambian sustancialmente, en especial porque los impuestos susceptibles de mayores rendimientos son precisamente aquellos cuyo hecho imponible no es delimitable territorialmente con facilidad (por ejemplo, la imposición sobre la renta), en la práctica tiende a producir una situación de insuficiencia financiera de los Estados y a dar lugar a la necesidad de recurrir a las subvenciones federales.

*Cuarto*. Justicia federal. Que normalmente se extiende a la aplicación de las leyes federales y a los litigios entre los Estados o entre los ciudadanos de dos o más Estados. Implica la creación de una red de tribunales federales en todo el territorio de la Federación, con la consiguiente duplicación de órganos. En todo caso debe hacerse constar que en la RFA es la judicatura de los *Länder* la que administra la legislación federal, fuera de la competencia de los Tribunales federales supremos.

*Quinto*. Moneda y crédito. Lo que comporta la preeminencia de las autoridades federales en materia de política económica, al comportar el control federal de recursos básicos y de mecanismos esenciales de regulación económica que van desde el signo monetario y el tipo de cambio a la determinación del líquido en manos del públicos y los tipos de interés.

*Sexto*. Normas esenciales de las relaciones laborales, de las obligaciones y de la responsabilidad civil. En general la competencia mínima necesaria para mantener el territorio federal como un mercado único.

Por el contrario, resulta imposible establecer un elenco detallado de los asuntos o materias propios de la esfera de competencia de los Estados. El diseño de esfera de competencia de los Estados Federados nos indica cuál es el grado de federalismo realmente existente. Como mucho cabría señalar que para que el federalismo subsista es necesario que los Estados Federados sigan siendo tales y, en consecuencia, conserven un núcleo mínimo de competencias. Esa es la raíz de la doctrina germana de «ajuar», de conformidad con la cual los *Länder* deben retener, en todo caso, la disposición sobre su propia organización política y administrativa, deben poder ejercer funciones de dirección política y deben ser titulares de una parte adecuada del total de los ingresos públicos. Las técnicas de distribución competencial se ajustan a uno de los siguientes modelos:

*Primero*. *El modelo de los Estados Unidos:* consiste en la existencia de una lista única de materias de competencia federal. La relación de materias de competencia federal figura en una única lista, que consta en la Constitución federal. Por consiguiente, la competencia federal lo es de atribución, en tanto que el poder residual corresponde a los Estados, empleándose para ello la técnica de la atribución mediante la competencia exclusiva. Es la técnica primera en aparecer y su patrón es seguido por la práctica totalidad de las constituciones federales modeladas según la de EE.UU.

*Segundo*. *El modelo canadiense*: hay una lista única de materias de competencia de los Estados. Es la imagen invertida del caso anterior, la competencia de los Estados es de atribución y el poder residual beneficia a la Federación.

*Tercero. El modelo germánico o de pluralidad de listas*. Mientras que en los dos casos anteriores las competencias atribuidas lo son a título de exclusivas, en este caso la Constitución federal contempla una pluralidad de listas de materias de competencia federal, en una se contienen las materias de competencia exclusiva de la Federación, y en las restantes las materias objeto de reparto de poderes entre la Federación y los Estados. La técnica puede instrumentarse bajo la forma de una pluralidad de listas en las que se ubican las materias bajo las rúbricas de técnicas específicas de reparto (por ejemplo, la Ley Fundamental alemana), o bien mediante una enumeración de materias cada una de las cuales recibe reglas específicas de reparto (Suiza, 1999).

Las técnicas de reparto pueden resumirse del siguiente modo:

*a*) Competencia exclusiva: situación en la que solo existe una entidad estatal competente sobre la materia, ostenta sobre ella todas las facultades y las ostenta en régimen de monopolio.

*b*) Competencia plena o concurrente: cada administración competente ostenta todas las facultades que inciden sobre la materia, pero puede haber dos o más administraciones competentes. Ello da lugar a la concurrencia de títulos competenciales. La concurrencia es completa cuando afecta a todas las facultades, solo legislativa, cuando puede haber dos o más legisladores competentes, pero la legislación es administrada por una única administración. En teoría es posible la situación inversa. Pero tal posibilidad no se da en el mundo real. La concurrencia competencial exige el recurso a reglas suplementarias para determinar en el caso concreto la legislación a aplicar o la administración que debe ejecutar.

*c*) Competencia compartida: se produce cuando existen varias entidades competentes, pero cada una de ellas ostenta solo una parte de las potestades públicas sobre la materia. La compartición puede hacerse de tres formas básicas que, ordenadas de menor a mayor centralización de las decisiones, son las siguientes: primero, la Federación se reserva la fijación de los criterios generales de ordenación de una materia (la legislación de principio) en tanto que corresponde a los Estados producir la legislación de desarrollo y adaptación de aquellos criterios, la producción de normas de aplicación y la administración de los asuntos; segundo, la Federación se reserva en su totalidad el ejercicio de la potestad legislativa, que recae sobre la materia, en tanto que corresponde a los Estados la producción de normas de aplicación y la administración de los asuntos; tercero, la Federación se reserva la totalidad de las potestades normativas correspondiendo a los Estados la administración de la materia.

La existencia de un reparto de competencias, unida a la preexistencia de organizaciones estatales previas al Estado Federal (bien los Estados, bien uno unitario preexistente) plantea la coexistencia de dos subordenamientos (estatal y federal ) y exige por ello reglas de articulación.

En el caso norteamericano esta regla se funda en el dato de la preexistencia de los Estados, y por ello del derecho de los mismos. La regla de articulación es la denominada *Preemption*, de acuerdo con la misma, cuando el operador jurídico se encuentra con que debe aplicar al caso dos leyes, una estatal y otra federal, debe dar prioridad al derecho federal y aplicar este con preferencia al del Estado. Reglas similares existen en el caso suizo.

La segunda regla de articulación es la de la supletoriedad, destinada a suplir los vacíos normativos que puedan producirse por no haber producido su Derecho el legislador competente. La re-

gla de la supletoriedad favorece en cada caso al Derecho más completo en el momento de producirse la Constitución federal. Se halla implícita en la *preemption* en el caso norteamericano. En los supuestos de preexistencia de un ordenamiento común, suele beneficiar a la legislación federal.

La tercera regla de articulación es la de la prevalencia. Cuando nos encontramos ante dos derechos válidos, dictados por dos legisladores distintos, ambos competentes por razón de la materia, el concurso de legislaciones se resuelve atribuyendo a uno de ellos una validez más fuerte. En consecuencia, el derecho de validez, más fuerte o mayor, desplaza al de validez, más débil como norma de aplicación inmediata. Es la norma de articulación en los supuestos de concurrencia competencial.

Queda, por último, el problema de las administraciones. En el modelo norteamericano existen en cada territorio dos sistemas de administración separados y distintos: el federal, que administra la legislación federal y el estatal, que administra la legislación del Estado. De este modo es la competencia sobre la legislación la que determina la competencia administrativa.

Este sistema de administración dualista es complejo y costoso, y genera múltiples duplicidades. De hecho una de las razones de la invención de las técnicas de compartición y concurrencia competencial radica en la voluntad de limitar los costes administrativos del federalismo, a más de evitar la alternativa, muchas veces poco deseable, del todo o nada. O todo competencia centralizada, o todo competencia local.

La solución más radical es la adoptada en Alemania, donde salvo un núcleo de materias cuya gestión tiene que ser unitaria por no ser territorializable (como el servicio exterior, la policía de fronteras, los ferrocarriles o correos), en todas las materias rige un criterio simple: la administración debe ser realizada por los Länder. De acuerdo con lo que dispone el artículo 30 de la Ley

Fundamental (LFB), estos administran como asuntos propios tanto la legislación del Estado como la federal, salvo que la Constitución federal disponga expresamente otra cosa, de este modo se consigue compaginar la virtud del federalismo, descentralización de las decisiones, con una administración única.

Austria y Suiza han adoptado soluciones similares pero menos radicales. Así en Suiza una parte de la legislación federal era administrada por los cantones como asunto propio, pero, además, las leyes federales podían encargar de su administración a las autoridades cantonales, si así lo decidía el Parlamento federal, técnica de uso frecuente. Lo cual acaba por permitir una administración federal directa muy reducida y, con ello, una burocracia federal pequeña, en razón de ello la revisión total de 1999 ha venido a establecer la regla general de ejecución de la legislación federal por los cantones. Por su parte, la Constitución austríaca prevé la denominada «administración comisionada»: si el Parlamento federal así lo decide, las leyes federales pueden encargar de su administración a los Länder, pero, en este caso, la administración de los Estados está sujeta a las instrucciones e inspección del gobierno federal, que incluso puede nombrar un comisario encargado de supervisar el cumplimiento del encargo por el gobierno del Estado. Lo que viene a diferenciar el alcance de las facultades de supervisión federal, ya que, mientras que en el caso de la ejecución autónoma la supervisión del gobierno federal es de mera legalidad, en los casos de administración comisionada la supervisión se extiende a la oportunidad. Figuras similares aparecen en el texto ruso de 1993.

Por perfecta que pueda ser una distribución de competencias, es imposible que la misma se efectúe de tal modo que el resultado sea inmune al conflicto, por ello una necesidad del Estado federal, que dimana de la propia estructura del mismo, es la de un «juez de la competencia», esto es, alguna clase de órgano arbitral que resuelva, de forma pacífica y legal, los conflictos de los Esta-

dos federados entre sí y de alguno o algunos de estos con el gobierno federal. Descartada la doctrina llamada de «la nulificaciòn», que encomendaba el arbitraje a las legislaturas de los Estados federados (y que traía causa de la identificación entre confederación y Estado federal), la institución, sin la cual ningún Estado federal puede funcionar, puede articularse de tres formas distintas, existentes en la realidad: o bien se encomienda el rol de juez de la competencia al Tribunal Supremo federal (solución norteamericana), o bien se encomienda la misma a una sala de dicho Tribunal (como en México), o bien a un Tribunal Constitucional (sistema dominante en el caso europeo).

En todo caso, hay que ser consciente que ninguna organización federal puede funcionar satisfactoriamente si no se establecen mecanismos de conexión entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados, bien sean estos formales o informales. Un Estado complejo, y el federal por naturaleza lo es, repugna la democracia de mayorías y exige una democracia consociativa, de ahí que podamos decir que los Estados federados deben ser necesariamente Estados cooperativos.

## 15.7. BIBLIOGRAFÍA

HAMILTON, A., MADISON, J., y JAY, J., *El Federalista*. FCE. México. Varias ediciones.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona. 2001.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

REQUEJO, F., *et al., Democracia y pluralismo nacional*. Ariel. Barcelona, 2002.

1 Tal sería el caso de México en 1823-1824, en el que se producen los siguientes hitos: conversión de las provincias nacidas de la aplicación de la Constitución española de 1812 en Estados, formación del Pacto federal, celebrado entre representantes de aquellas, convocatoria del Congreso Constituyente y aprobación por este de la Constitución federal de 1824.

TEMA 16

# ESTADOS DESCENTRALIZADOS

SUMARIO: 16.1. El Estado con autonomías regionales. 16.2. Las modalidades de Estado con autonomías. 16.3. Las técnicas propias de la autonomía regional. 16.4. El «modelo» español. 16.5. Diferencias y similitudes entre la autonomía regional y el federalismo. 16.6. Bibliografía.

## 16.1. EL ESTADO CON AUTONOMÍAS REGIONALES

El Estado con autonomías regionales es un forma estatal que parece difícil de explicar desde las categorías tradicionales de la Teoría del Estado, y desde el Derecho Constitucional. Buen indicador de ello es el hecho de las considerables perplejidades que el mismo ha generado en la doctrina, lo que, por otra parte, no debe extrañar si se considera que se trata de un fenómeno político variado y muy complejo.

Dos son los precedentes del Estado con autonomías regionales: de un lado la figura, típicamente británica, del *Home Rule,* a través de la cual una ley del Parlamento organiza un régimen de autonomía a una parte de los territorios de la Corona mediante el cual se organiza un Gobierno y un Parlamento en el territorio afectado y se les encomiendan poderes de autogobierno en todos o algunos de los asuntos propios, permaneciendo en manos del Parlamento y el Gobierno británico esencialmente aquellos poderes que permiten asegurar la unidad del Imperio, en particular los relacionados con las relaciones exteriores y la defensa. Posibilitado por la combinación de la ausencia de Constitución escrita y por el principio de soberanía del Parlamento, constituye una figura a través de la cual configurar el autogobierno progresivo de las colonias sin romper completamente los vínculos con la Corona. Del otro, la existencia en algunas monarquías europeas anteriores a 1914 de lo que Jellinek denominó «fragmentos de

Estado», es decir, organizaciones semiestatales dotadas de autogobierno y que se diferenciaban del Estado, de un lado por no contar con una estructura estatal completa y, del otro, por incardinarse en algún Estado, la situación de Croacia en la Corona de S. Esteban o del Gran Ducado de Finlandia en el Imperio Ruso son los ejemplos más conocidos. Mientras que los primeros han venido a operar como una fase de transición entre el estatus colonial y la independencia, los segundos gozaron de estabilidad en el seno de la respectiva organización imperial.

Con todo, el primer intento sistemático de organizar el autogobierno regional bajo una Constitución escrita y rígida y en el seno de un Estado Democrático es el que significó la Constitución republicana española de 1931. Los constituyentes españoles, ante la necesidad de establecer una organización de la República que permitiera las autonomías regionales, singularmente la de Cataluña, sin dar al Estado una organización federal, optaron por una solución original: la Constitución permitía que, junto a los territorios sujetos al régimen común centralizado, regiones concretas pudieran acceder al autogobierno de acuerdo con los procedimientos previstos en la ley fundamental y con los límites establecidos en la misma. El texto constitucional no prejuzgaba la existencia de regiones autónomas, se limitaba a facilitar su existencia si la voluntad de la región así lo manifestaba. El conjunto se calificó de «Estado Integral» sin que la denominación tuviera demasiado éxito.

La fórmula comportaba la organización de la región autónoma mediante una ley especial, el Estatuto de Autonomía, que establecía la misma, fijaba su organización interna y definía su ámbito de autogobierno mediante la correspondente distribución de competencias, en el marco dispuesto al efecto por el Título I de la Constitución. Puesta en práctica con el Estatuto Catalán de 1932, a procurar el cual obedecía el diseño constitucional, la Constitución permitía que otras regiones siguieran el ejemplo, si

bien en el espíritu de sus redactores se trataba esencialmente de un expediente para resolver el «problema catalán». La aprobación del Estatuto de Cataluña, sin embargo, abrió un proceso en virtud del cual diversas regiones intentaron salir del régimen común (de vinculación directa al poder central hablaba el texto) y acceder al autogobierno merced al correspondiente Estatuto, al estallar la Guerra Civil se hallaba a punto de ser aprobado el Estatuto del País Vasco, había completado la fase de iniciativa el de Galicia y se hallaban en diverso grado de desarrollo las iniciativas correspondientes a Aragón, Valencia y Castilla/León.

El texto republicano fue seguido con interés en Italia en los medios antifascistas, para los que la solución española hacía posible una respuesta al doble reto del fuerte particularismo regional y de la hipercentralización propia del régimen fascista, de tal modo que, a la caída del fascismo, los redactores de la Constitución republicana se inspiraron en el modelo español a la hora de diseñar para Italia un sistema de autonomías regionales, definitivamente configurado en la Constitución italiana de 1947, dando lugar a la teorización acerca del «Estado Regional».

El modelo italiano dio lugar a la división de la doctrina en tres corrientes divergentes acerca de la naturaleza del «Estado Regional». En primer lugar, un sector de la misma, dominante en Italia, a la vista de las particularidades que la Constitución de la República había introducido en la estructura misma del Estado Italiano, sostuvo la opinión de que el Estado Regional era una nueva forma de Estado, dotada de sustantividad propia, con una peculiar estructura jurídica, en parte semejante al Estado Unitario, en parte semejante al Estado Federal, se trataba de una forma estatal nueva, situada en el terreno intermedio entre las dos formas clásicas, pero dotada de identidad propia. Una segunda corriente estimaba, por el contrario, que se trataba de un variedad todo lo radical que se quisiera, pero una variante del Estado Unitario Descentralizado, en el que la descentralización había llegado al

extremo del autogobierno pero cuya estructura jurídica era, esencialmente, la del Estado Unitario Tradicional. Finalmente una corriente minoritaria sostenía la identidad de estructura entre el Estado Regional y el Federal, de tal modo que aquel no sería sino una versión, dulcificada en su caso, pero una variante del federalismo clásico. Aunque la corriente mayoritaria se ha convertido en dominante en el caso italiano no son escasos los ecos de ese debate que se recibieron en nuestro país en la época tardía del franquismo y en los primeros años de la Transición, lo que constituye uno de los factores que han contribuido a restar claridad a la solución adoptada por el constituyente español de 1978.

## 16.2. LAS MODALIDADES DE ESTADO CON AUTONOMÍAS

Es probable que buena parte del debate acerca del Estado Regional provenga del hecho de que el fenómeno de la autonomía regional sea en su realidad más complejo y variado que la realidad federal. *De facto,* el Estado con autonomías regionales es un enunciado que cobija al menos tres supuestos distintos:

*Primero*. El Estado que mantiene en la mayor parte de su territorio una estructura unitaria tradicional, con mayor o menor descentralización administrativa, y que define un «régimen común», pero en el que una parte de su territorio se halla dotada de autogobierno y goza de un régimen de autonomía. Es la situación en que se encuentran Azores y Madeira en Portugal, las islas Aland en Finlandia o Groenlandia y las islas Feroe en Dinamarca.

*Segundo*. El Estado que organiza la totalidad de su territorio en regiones autónomas, pero en el que existen dos tipos diferentes de autonomías, que difieren por la naturaleza y rango de su estatuto y por el grado de autogobierno con el que cuentan, de tal modo que ambos bloques, el de las autonomías «standard» y el de las autonomías especiales son cerrados y no comunicables ni superponibles entre sí. Es el caso de Italia, en el que, junto a un régimen general de regiones de «Estatuto Ordinario» regidas por el Título VII de la Constitución, establecidas por ley estatal y dotadas de un reducido autogobierno, existen regiones de «Estatuto Especial» a las que no se aplican en su integridad las disposiciones del citado Título VII, son establecidas por ley constitucional y están dotadas de un mayor grado de autogobierno.

*Tercero*. El Estado que organiza la totalidad de su territorio en regiones autónomas, en aplicación de la Constitución estatal, creadas mediante leyes cuasiconstitucionales y dotadas de autogobierno, pero en las que existen dos grados o niveles de autonomía según las competencias asumidas mediante los respectivos Estatutos, de tal modo que, junto a una mayoría de regiones dotadas de autogobierno reducido que, en principio, tiene la condición de transitorio, existen algunas que gozan de un mayor grado de autogobierno, existiendo la posibilidad constitucional de que las primeras accedan posteriormente al grado de autonomía mayor, usando para ello de los medios establecidos por la Constitución. Es el mo-

delo existente hoy en España, modelo que está estructuralmente abierto a una cuarta posibilidad: un régimen de autonomías general y sustancialmente idéntico para todas las regiones, a la postre la solución que se ha acabado por adoptar a partir de 2002.

En estas condiciones se explican fácilmente las vacilaciones y contradicciones de la doctrina. Mientras que el primer modelo se asemeja extraordinariamente al del Estado Unitario, el tercero se aproxima mucho al Estado Federal, del que, en ocasiones, resulta difícilmente diferenciable.

## 16.3. LAS TÉCNICAS PROPIAS DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

El Estado dotado de autonomías presenta rasgos que le asemejan a un Estado Unitario, al tiempo que presenta otros que le aproximan al Estado Federal, dejando de lado la polémica académica de si nos encontramos ante una forma del Estado dotada de sustantividad o una mera variante de alguna de las formas mencionadas, que en poco contribuye a la claridad y al conocimiento, las características fundamentales del Estado de Autonomías pueden resumirse del siguiente modo:

*Primera*. El Estado Autonómico cuenta con una sola entidad estatal. En otras palabras, en la organización autonómica solo existe un ente público territorial dotado de poder originario de mando. En consecuencia, existe un solo ente público territorial que merece el calificativo de Estado, en este punto el Estado Regional se aproxima extraordinariamente al Estado unitario y se separa radicalmente del Estado Federal.

*Segunda*. El Estado Autonómico cuenta con una Constitución única. Como consecuencia lógica del rasgo anterior, en el Estado con Autonomías existe un único poder constituyente y una sola Constitución, la del Estado mismo. Nuevamente la semejanza con el Estado Unitario resulta estrecha.

*Tercera*. Existencia de una pluralidad de entes territoriales dotados de autogobierno. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con el Estado Unitario y a imagen y semejanza de lo que sucede en uno federal, en el Estado con Autonomías existen una pluralidad de entes públicos territoriales dotados de autogobierno, es decir, dotados de la capacidad de establecer políticas significativamente diferentes de las del Poder Central y que cuentan con las potestades públicas necesarias para ello, en sustancia potestad legislativa, potestad ejecutiva y poder reglamentario, así como con una organización institucional con capacidad para ejercer tales potestades, es decir, que cuentan con un Parlamento propio, con un Gobierno propio y con su propia administración.

*Cuarta*. El ente autónomo cuenta con un poder derivado del Estatal. La región autónoma tiene un poder propio, pero, a diferencia del específico del Estado-miembro de una Federación, el mismo no procede inmediatamente del pueblo de la región, proviene del único poder originario existente, el del Estado, mediante los procedimientos previstos por la Constitución del Estado. El poder regional es un poder derivado del Estado que se ejerce en el modo y formas previstos en la Constitución y las leyes del Estado.

*Quinta*. La región autónoma, que no tiene Constitución, se organiza merced a una norma peculiar: el Estatuto. La región autónoma es creada y organizada por una ley peculiar, que, por emplear los términos de la Constitución española, es su norma institucional básica. Tal norma es una ley del Estado, con el rango previsto por la Constitución estatal y que, al igual que la Constitución de un Estado-miembro de un Federación, organiza el autogobierno de la región y es la norma de cabecera del ordenamiento jurídico regional. La elaboración y aprobación de dicha norma sigue procedimientos varios, pero, por regla general, en su elaboración participan de algún modo tanto una instancia representativa de la región autónoma *in fieri*, como el Parlamento del Estado, a quien corresponde la aprobación definitiva del texto. En todo caso la reforma del Estatuto requiere la concurrencia de voluntades entre el Parlamento regional y el nacional.

*Sexta*. Una distribución de competencias. La creación de la región autónoma comporta el hecho de que sobre la misma población y el mismo territorio, el de la región, existen dos administraciones en relación inmediata con el ciudadano, la estatal y la regional, dos órganos legislativos con competencia, el Parlamento nacional y el autónomo y dos Gobiernos, el nacional y el autónomo. Tal dualidad, que en nada sustancial se diferencia de la situación existente en una organización federal, puede funcionar merced a la misma técnica que hace posible aquella: una distribución de competencias entre el Estado/Poder Central y la Región Autónoma. La norma de atribución de competencias es, bien la Constitución del Estado, bien el Estatuto de Autonomía de la región, según los sistemas. Las técnicas utilizadas para efectuar tal distribución en poco se diferencian de las vistas al hablar del Estado Federal, a cuya imagen y semejanza se han modulado. No obstante, sí suele haber variantes significativas en el peso o importancia de las reglas de articulación entre el ordenamiento general y el regional, que derivan del hecho de que normalmente el primero precede al segundo y es, además, el ordenamiento más completo.

*Séptima*. Un sistema de resolución de conflictos competenciales. La existencia de un distribución de competencias requiere la de un sistema de resolución jurídica de conflictos derivados de la distribución misma y del ejercicio de las propias por los distintos poderes públicos. En los casos en los que la autonomía tiende a ser la norma general en la organización del Estado, así como en aquellos otros en los que existe un órgano de justicia constitucional, suele ser el Tribunal Constitucional el órgano competente para tales asuntos, a imagen y semejanza de lo que sucede con el Tribunal Federal en los Estados de dicha forma.

A diferencia de lo que sucede en el Estado Federal, no existe necesariamente en el Estado con regiones autónomas el equivalente de la Cámara Federal. En parte ello es lógico si se consideran aquellos casos en los que solo una parte del territorio nacional está organizada en regiones autónomas, especialmente si el Parlamento Nacional es unicameral (como en Finlandia, Dinamarca y Portugal, o en nuestro país durante la II República), sin embargo, no resulta tan razonable cuando todos los territorios son autónomos (como ocurre actualmente en España). En tales casos, las razones de coordinación interadministrativa y política hacen necesaria una Cámara territorial, cuestión distinta es si el Senado cumple o no tal función en la praxis.

Del mismo modo, no existe participación necesaria de las regiones autónomas en la reforma de la Constitución del Estado, aunque la Constitución española sí reconoce cierto papel a las

Comunidades Autónomas, tanto en lo que afecta a la iniciativa de la misma, como por la representación minoritaria que los senadores designados por aquellas tienen en el Senado.

## 16.4. EL «MODELO» ESPAÑOL

La Constitución de 1978 no contiene modelo alguno del «Estado de las Autonomías», no hay un «modelo constitucional» de la estructura del Estado español, debido a que en el título VIII, dedicado a la cuestión territorial, no hay un modelo reconocible (pese a la influencia del Título I de la Constitución republicana). El Título VIII es un gigantesco compromiso dilatorio: a la vista de que hay varios modelos alternativos en disputa y ninguno de ellos goza del necesario consenso se acuerda una redacción constitucional que permita cobijar aquel o aquellos que, a la postre, logren los apoyos necesarios.

La diferencia entre el modelo de autonomía general tendencialmente igualitaria del primer anteproyecto constitucional y el texto final de la Constitución radica en que mientras el primero contaba con un modelo definido, el segundo anteproyecto y el texto definitivo se acordaron para hacer posible la Constitución al precio de dejar sin definir la estructura territorial del Estado. Lo que, a su vez, era debido a que las líneas de fractura que suscitaba la cuestión de las autonomías y su modelo pasaban por el interior de los principales partidos parlamentarios y, en especial, dividían en dos a los dos partidos principales.

La solución adoptada consistió en esencia en lo siguiente:

*Primero. El proceso de construcción de la autonomía regional se realiza a través de dos grupos de procedimientos distintos*: uno de naturaleza explícitamente negociadora, que obliga a una determinada configuración del sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma e incluye la necesidad de un referéndum de ratificación (regulado por el art. 151 CE y concordantes); y otro de naturaleza negociadora implícita, pero en el que es dominante el papel de las Cortes Generales, que no obliga a la adopción de un modelo institucional y es de aprobación exclusivamente parlamentaria (regulado en el art. 143 CE y concordantes). El primero conduce directamente al mayor grado de autogobierno constitucionalmente posible, en tanto que el segundo conduce a una autonomía de competencia reducida, en principio provisional, y que puede transformarse en la anterior pasados cinco años. La decisión sobre el uso de uno u otro procedi-

miento depende de la representación parlamentaria de la comunidad *in fieri* y de la ratificación de su voluntad por acuerdos municipales. En la práctica, el primer camino es el recorrido por País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía; el segundo es el transitado por las demás.

*Segundo. Dos modelos de gobierno regional*. La dualidad de procedimientos se traduce en que en el caso del acceso directo a la autonomía plena es constitucionalmente necesario contar con una Legislatura y un gobierno parlamentario, en el caso del acceso diferido (o de autonomía menos plana) no. *De facto* el enunciado constitucional está diseñado para hacer posible que no haya Legislatura en este último caso. En la práctica el modelo de Legislatura de elección proporcional y gobierno parlamentario ha sido adoptado en todos los supuestos, lo que ha sido avalado por la jurisprudencia constitucional.

*Tercero. Ligamen competencias/procedimiento de acceso: dos niveles de autonomía*. En principio, la norma que constituye la Comunidad Autónoma, la organiza y fija su esfera de competencia es el correspondiente Estatuto de Autonomía. Su redacción sigue el «principio dispositivo», cada Estatuto puede escoger las competencias que desee dentro del marco de las reglas constitucionales. En la práctica el reparto ha sido uniforme porque para cada clase de autonomía ha operado un Estatuto-modelo: el catalán para un grupo y el asturiano para el otro. Como este último también está inspirado en el modelo catalán, a la postre el reparto de competencias Estado/Autonomías es en su mayor parte homogéneo. Lo que hace manejable el conjunto. Las comunidades de autonomía reducida han terminado por adquirir la esfera de competencia de las de autonomía plena, en dos casos (Valencia y Canarias), desde 1982, en el resto de los casos, desde 2002.

*Cuarto. La fijación de la competencia estatal mínima necesaria y sus mecanismo de flexibilización*. La competencia estatal constitucionalmente necesaria viene determinada por el listado del artículo 149 CE. Este contiene materias de competencia exclusiva del Estado y materias sujetas a régimen de compartición competencial en distinto grado, pero la Constitución no discrimina entre unas y otras y no dice en ninguna parte qué significan los distintos tipos de compartición competencial. Esa determinación se deja al juego entre Estatutos y jurisprudencia constitucional, que ha tendido a la interpretación más favorable al Poder Central. Adicionalmente, la propia ley fundamental (art. 150) introduce mecanismos de flexibilización, tanto a favor del autogobierno regional, como a favor de ampliación de la competencia estatal (normas de trasferencia o delegación en un caso, y de armonización en el otro), cuyo uso ha sido muy escaso.

*Quinto. Un juez de la competencia: el Tribunal Constitucional*. Al haber un reparto de competencias se hace necesario un juez de la competencia, ese rol compete al Tribunal Constitucional. Dada la vaguedad e imprecisión del sistema de reparto, el rol de la interpretación del «bloque de la constitucionalidad» que lleva a cabo el Tribunal ha sido determinante. En este caso, el sistema adolece de un defecto: la provisión de miembros de ese Tribunal es competencia exclusiva del Estado.

## Los factores de hecho que impusieron un federalismo cuasisimétrico a la hora de la práctica son, en esencia, tres:

*Primero. Una demanda autonómica general*. Los sondeos de la época acreditan la existencia de una demanda autonómica generalizada en todos los territorios durante la Transición. Los partidos políticos tuvieron que actuar bajo la presión implícita de esa demanda, dado que el satisfacerla de algún modo podría otorgar a las fuerzas políticas que abanderaran el proceso autonómico ventajas comparativas importantes a los efectos de la competencia política. De ahí que esa presión condujera al establecimiento de «regímenes provisionales de autonomía» aun antes de redactarse la Constitución, regímenes que prejuzgaron el mapa autonómico definitivo, sin más excepción que el caso de Madrid.

*Segundo. La presión de los cuadros regionales de los principales partidos*. La presión externa a favor de la generalización de la autonomía se vio reforzada por la interna en el seno de los principales partidos políticos: los cuadros regionales de los partidos de ámbito nacional impulsaron el proceso porque este significaba no solo una mayor probabilidad de ampliar su espacio político y electoral, sino también porque, en el caso de crearse el sistema de gobierno autónomo, los beneficiarios principales de los recursos públicos descentralizados iban a ser las organizaciones llamadas a proporcionar el personal político al efecto de gestionar el gobierno autónomo, y, en el seno de los partidos nacionales, esas organizaciones eran los aparatos regionales de los partidos. Como el sistema electoral hacía que la composición de las Cortes Generales dependiera de los resultados provinciales y en el marco provincial los aparatos locales de los partidos tienen capacidad para influir en la composición de las listas y, mediante estas, de su representación nacional, la presión desde abajo sobre las direcciones nacionales de los partidos resultó irresistible.

*Tercero. El «efecto demostración»: Cataluña como modelo*. Finalmente ha funcionado con suma eficacia una pretensión de fundamento igualitario: todos queremos autonomía, como los catalanes, y todos queremos la misma autonomía que se reconoce a Cataluña. El resultado de esa pulsión es la conversión de Cataluña y su régimen autonómico en el modelo a seguir y, en consecuencia, a establecer en el mundo real un liderazgo catalán del proceso de descentralización. Aun a costa de minar la posición diferenciada a la que siempre han aspirado las formaciones nacionalistas. Ese liderazgo se agota a principios de la pasada década, cuando se generaliza la cuasiuniformidad del reparto competencial al completarse las trasferencias en sanidad y educación.

Materialmente es difícil distinguir entre el «modelo» español de Estado Regional de una organización federal. Las diferencias tienen que ver más con la estructura jurídica que con el reparto del poder, aunque aquella no sea indiferente desde la perspectiva de esta. Globalmente cabe señalar en dicho modelo tres carencias o defectos medulares:

*Primero. La ausencia de claridad en el reparto de competencias*. La Constitución no define los distintos tipos competenciales que emplea para ordenar el reparto de competencias, y al no hacerlo deja en la sombra qué cuota de poder y decisión mantiene el Poder Central y qué cuota corresponde a la Comunidad Autónoma. El intento de resolver el problema mediante la determinación del reparto en los Estatutos (que intentó el segundo Estatuto catalán), ha sido desautorizada por el Tribunal Constitucional, en esencia porque disminuye el poder del mismo. La Constitución debería haber abordado y resuelto el problema, pero al no hacerlo y haberse cegado la vía estatutaria, el problema, y su inmediata consecuencia, la elevada conflictividad, permanecen.

*Segundo. Un reparto competencial asimétrico entre el gobierno general y los gobiernos territoriales*. En términos generales la esfera de competencia exclusiva autonómica es de reducida importancia material. El nuestro es un sistema de reparto que gira en torno a las materias objeto de compartición, de tal modo que nuestro federalismo es simultáneamente un federalismo legislativo y un federalismo de ejecución. Pero al no precisarse qué facultades corresponden a cada cual, la tendencia espontánea del legislador estatal es la de expandir su esfera de competencia en el terreno de su disposición, el legislativo, y, como efecto de retorno, reducir la autonomía a los aspectos administrativos. El resultado tendencial es claro: las políticas públicas las define por sí el gobierno central y deja a los territoriales con la mera gestión de los mismos. Se descentraliza la administración, al tiempo que se centraliza la decisión política.

*Tercero. La falta de instituciones comunes*. Tal resultado es posible porque no existen instituciones comunes. Al no definir la Constitución el modelo territorial, no podía diseñar las instituciones centrales de gobierno como instituciones comunes. La solución que se arbitró fue, en esencia, conservar el modelo de la Ley para la Reforma Política, y mantener las instituciones centrales como las propias de un Estado unitario centralizado, que es lo que era el Estado español en 1976.

## 16.5. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA AUTONOMÍA REGIONAL Y EL FEDERALISMO

Como puede verse, las diferencias entre la organización federal y la autonómica son, primaria y esencialmente, diferencias basadas en la distinta estructura jurídica de ambos modelos de organización estatal, así como en la diferente calidad jurídica de

los entes dotados de autogobierno, Estados en un caso y Regiones en el otro. En un caso nos encontramos con entidades dotadas de poder originario de mando, con Estados, que se autoorganizan —dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal— mediante una Constitución propia y que cuentan con autogobierno y con las instituciones destinadas a operarlo, en el otro caso nos encontramos con entes territoriales dotados de un poder derivado de la Constitución del Estado, organizados mediante una norma estatal bien que peculiar —el Estatuto— y que cuentan con autogobierno y con las instituciones destinadas a operarlo. Adicionalmente la participación de los Estados en la formulación de las políticas comunes es más fuerte y su posición política mejor garantizada en la organización federal.

Pero si la estructura jurídica es diferente, su núcleo político es muy similar: la existencia de entes territoriales dotados de autogobierno, del mismo modo que resulta semejante el catálogo de técnicas mediante las cuales se efectúa el reparto, la división del poder entre las instancias centrales y regionales del sistema, las propias de la distribución de competencias. Ahora bien, la diferencia de estructura jurídica, con ser importante, no debe extrapolarse al terreno, bien distinto, del grado de autogobierno de que pueden gozar los Estados Federados o las Regiones en una organización autonómica. Esta es cuestión que no depende tanto de la estructura jurídica, cuanto de la forma y contenido de la distribución de competencias y, al respecto, la diferencia entre la forma federal y la autonómica del Estado es sencillamente ciega. En otras palabras, la forma estatal nos dice bien poco, e incluso nada, acerca del grado efectivo de autogobierno de que gozan los distintos tipos de ente público territorial. La forma federal por sí misma, abstractamente considerada, no es un dato relevante a la hora de juzgar el grado de autogobierno. Puede suceder, efectivamente, que un Estado federado tenga un grado de autogobierno mayor que una región autónoma, la comparación entre

un Estado de EE.UU. y una región italiana de Estatuto Ordinario sería un ejemplo, sin embargo cualquier situación es posible, y así como pueden existir organizaciones federales a duras penas diferenciables de una unitaria más o menos descentralizada, como sucedía en el caso de la extinta URSS, del mismo modo pueden existir y existen organizaciones autonómicas en las que las competencias regionales excedan con mucho a las que *de facto* ostentan Estados Federados en organizaciones federales, en este sentido la comparación entre una región italiana de Estatuto especial y de un Estado venezolano o mejicano, de una Comunidad Autónoma española y de una provincia argentina o de un *Land* austríaco, vista desde la óptica del grado de autogobierno local, es manifiestamente favorable a las regiones o comunidades autónomas.

## 16.6. BIBLIOGRAFÍA


AJA, E., *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Alianza. Madrid. Varias ediciones.

— *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza. Madrid. 2014.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*. Vol. II. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Varias ediciones.

# PARTE V

# LAS FORMAS POLÍTICAS: SISTEMAS DE GOBIERNO

TEMA 17

# CLASIFICACIONES HISTÓRICAS DE LAS FORMAS POLÍTICAS

SUMARIO. 17.1. Las concepciones clásicas: número y rectitud. 17.1.1 Heródoto de Halicarnaso. 17.1.2. Platón. 17.1.3. Aristóteles. 17.2. La teoría del ciclo: de Aristóteles a Polibio. 17.3. La doctrina del gobierno mixto. 17.3.1. Polibio. 17.3.2. Cicerón. 17.3.3. Santo Tomás de Aquino y el período medieval. 17.4. La modernización de los conceptos clásicos. 17.4.1. Maquiavelo. 17.4.2. Bodino y Hobbes. 17.5. Clasificaciones políticas de la Ilustración. 17.5.1. Locke. 17.5.2. Montesquieu. 17.5.3. Rousseau. 17.5.4. Thomas Paine. 17.5.5. Kant. 17.6. Tipologías modernas de los sistemas políticos. 17.6.1. Clasificaciones del Derecho Comparado. 17.6.2. Clasificaciones de la Ciencia Política Comparada. 17.7. Bibliografía.

## 17.1. LAS CONCEPCIONES CLÁSICAS: NÚMERO Y RECTITUD

La comparación de los objetos políticos y jurídicos es muy antigua. Entre las taxonomías clásicas de los sistemas de gobierno hay que hablar de la existencia de una tradición bimilenaria, desde los tiempos de Heródoto, que ha venido aceptando la clasificación de las formas políticas basada en el número de personas que participan en el ejercicio del poder político y en su rectitud al frente del gobierno.

La reflexión sobre las formas de gobierno tiene un origen griego y, desde su mismo nacimiento, aparece atravesada por dos propósitos distintos: de un lado, establecer una tipología que dé razón de las distintas formas de gobierno, al efecto de facilitar su conocimiento y lógica de funcionamiento; del otro, tratar de determinar cuál de entre esas distintas formas es de mejor calidad, cuál de ellas es capaz de producir con mayor eficiencia un buen gobierno. Hay en la reflexión, por tanto, dos componentes distintos: un componente neutral y un componente axiológico. Obviamente, el presupuesto de la reflexión es la preexistencia en el mundo real de formas de gobierno distintas, si la diferencia-

ción ni se da en la vida real, ni es imaginada, la reflexión carece de objeto sobre el que proyectarse. Como ambas condiciones concurren en el mundo de las *poleis* helénicas nada de particular tiene el hecho de que la reflexión sobre las formas de gobierno tenga dicho origen.

En el pensamiento helénico las tipologías de las formas de gobierno tienden a combinar dos criterios distintos: número y rectitud. Según el primero las distintas formas de gobierno reciben su diferencia específica de la respuesta que se dé a la cuestión del número de detentadores del poder. Es el número de los que mandan lo que traza la divisoria fundamental y primaria. Pero al mismo tiempo, bien sea de manera tácita, bien sea de manera expresa, opera un segundo criterio: el de calidad, esto es, ¿qué forma de gobierno es la mejor? Y, con ella, ¿ es posible una forma de gobierno óptima?

### 17.1.1. Heródoto de Halicarnaso (siglo v a.C.)

Convencionalmente se atribuye la primera formulación explícita de una teorización de las formas de gobierno a la exposición que Heródoto efectúa. Para ello el autor inventa un debate entre la nobleza persa: a la muerte de Darío los nobles discuten sobre la mejor forma de gobierno, de tal modo que uno de ellos pronuncia un discurso a favor de la monarquía, un segundo lo hace a favor de la aristocracia y un tercero se pronuncia por la democracia. El debate ficticio no hace sino recoger el existente en las *poleis* acerca del gobierno deseable. El criterio usado para la diferenciación es cuantitativo, cuántos mandan:

*a*) si el poder está encomendado a una sola persona, nos hallamos ante una monarquía,

*b*) si recae en unos pocos escogidos, el gobierno es una aristocracia,

*c*) si recae en el conjunto de los ciudadanos, en el *demos*, el gobierno es una democracia.

En la versión herodotea la determinación cuantitativa es dominante y la cualitativa aparece claramente como subordinada. La cuestión de la calidad se plantea sobre cada una de las formas que el número de gobernantes determina, de tal modo que una de ellas puede aspirar a la primacía, lo que supone lógicamente un debate abierto, cuyo contenido específico es tratar de determinar para cada caso cuál es la forma de gobierno más adecuada.

A pesar de ello, una tipología rigurosamente cuantitativa no resultaba del todo satisfactoria: así, ¿puede asimilarse el gobierno unipersonal regular a aquel otro que es un poder personal *de facto?* El gobierno de unos pocos ¿es el de una minoría que resulta gobernante por su carisma y virtudes hereditarias, o bien es el de la minoría que dispone de mayores recursos?; ¿el gobierno del *demos*, lo es de aquellos que tienen medios de vida y pueden pagarse el equipamiento militar, o lo es de todos indistintamente? Con todo, ya en la propuesta herodotea se perfilan propiedades atribuidas a las distintas forma de gobierno que van a tener larga descendencia: la gran virtud de la monarquía es la unidad de mando y sus ventajas; la de la aristocracia, entregar el gobierno a los mejores; la de la democracia, dar a los ciudadanos voz y voto en las decisiones comunes. Este sistema de clasificación fue imitado y ampliado después por otros autores como Aristóteles o Santo Tomás de Aquino.

### 17.1.2. Platón (427-347 a.C.)

Posteriormente, Platón, en el Libro VIII de *La República* y en *Las Leyes* analiza los distintos tipos de gobierno posibles y se refiere también a las tres formas ideales de gobierno: la monarquía, la oligarquía y la democracia. La monarquía podía estar en manos de un sabio (sofocracia) o de un tirano. La oligarquía, a su

vez, podía adoptar una forma buena o aristocrática, o bien ser una timocracia (en la que los guerreros se reparten el motín y las riquezas). La democracia representaba el ideal ateniense, que para Platón era un régimen sin ley, sin autoridad reconocida, incapaz de producir el bien común.

Para Platón, estos gobiernos se suceden unos a otros, motivo por el cual, en *La República* diseñará un sistema de gobierno ideal, para garantizar la estabilidad y el bien común a los ciudadanos.

El ciclo, teóricamente, funcionaría del siguiente modo:

— En la timocracia, los que ocupan el poder lo hacen atendiendo a sus hombres. Son gentes amantes de la guerra y los hechos brillantes, ambiciosos de poder, prestigio y riquezas. La ambición de riquezas de los hombres de la timocracia, será el mal que acabe con ellos, puesto que los más fuertes se impondrán a los más débiles mediante la fuerza.

— De la timocracia se pasa a la oligarquía con el triunfo de unos pocos sobre el resto. Se crea una escisión en la polis entre los pocos ricos y la masa empobrecida.

— Cuando los pobres se rebelan, accede el demos al poder. Es la democracia. Un gobierno con tendencia igualitaria, con libertad de palabra, y donde cada uno obra a su gusto y arbitrio.

— Pero del mismo modo que el deseo inmoderado de riquezas acabó con los oligarcas, el desenfrenado afán de la libertad será el fin de la democracia.

— Los ricos desposeídos conspirarán contra ella y surgirá un líder ambicioso que se colocará al frente del gobierno, pero que convertirá este en una tiranía. En este gobierno se alcanza el nivel máximo de corrupción.

En el caso de Platón, su libro *La República* plantea como ideal de gobierno un despotismo ilustrado, una especie de dictadura intelectual honesta y capaz que sirve al pueblo inculto y analfabeto.

Platón propone la división de la ciudad en tres clases:

1) La primera, los gobernantes o guardianes, cuya función es el ejercicio del poder y su característica más sobresaliente, su capacidad intelectual. Deben ser de mayor edad que los demás y velar por los intereses de la ciudad como si fueran propios.

2) La segunda clase son los guerreros y auxiliares, cuya función es la defensa de la ciudad frente a las agresiones exteriores y los desórdenes internos. Se caracterizan por su valor, y actúan bajo la dirección de los gobernantes.

3) La tercera incluirá a los ciudadanos que atienden a las necesidades materiales de la vida. Son los artesanos, campesinos, comerciantes, etc.

Los candidatos a gobernantes deberán ser educados de una forma especial para asumir su función rectora. Además, Platón, marcado por los problemas de corrupción política de la época, prescribió que los guardianes o gobernantes no poseerían ningún tipo de propiedad.

La propuesta de Platón resulta, por tanto, revolucionaria, al imaginar una ciudad sin lujos y exigir tanto de la educación y la vida personal de los gobernantes, para garantizar que esos líderes paternalistas velen por el bien de la comunidad. Aunque ese bien social, no es la igualdad de los ciudadanos propia de la democracia, sino la armonía de la ciudad, es decir, que cada uno ocupe el lugar que le corresponde y cumpla la función que le ha sido asignada en un esquema jerárquico y aristocrático, donde unos mandan y otros obedecen, unos combaten y otros producen.

### 17.1.3. Aristóteles (384-322 a.C.)

Para Aristóteles, el Estado, concebido como ciudad-estado o polis, es la forma suprema de organización social y tiene su origen en la naturaleza social del hombre. Primero surge la familia, posteriormente, la aldea y, por último, la polis, que es la forma más perfecta de asociación humana. En esto coincide con su maestro Platón.

Aristóteles realiza una clasificación de las posibles formas de gobierno, en función de dos criterios. El primero, cuantitativo, por el número de gobernantes; el segundo, cualitativo, a tenor de si estos gobiernan por el interés propio o el bien común.

Según la clasificación, existen tres formas buenas de gobierno (monarquía, aristocracia y politeia) y tres malas (tiranía, oligarquía y democracia). Las tres primeras atienden el bienestar general de los ciudadanos, a diferencia de las tres últimas. Aunque todos ellos son tipos puros y, en la práctica, adoptan muy distintas formas.

Sin embargo, Aristóteles difiere con Platón en la elección del mejor gobierno. Mientras para Platón la aristocracia es el ideal, para Aristóteles, la virtud se haya en el término medio, la justa medida entre dos extremos. Esta justa medida se consigue en la república o *politeia*, donde domina la clase media, a diferencia del régimen oligárquico (que solo permite participar en las asambleas a quienes tienen ingresos altos) y la democracia (que reconoce tal derecho a todos, incluso a los desposeídos). El punto medio exigible no debería ser ni uno ni otro, sino el de las rentas intermedias. De manera que podrán tener un gobierno estable aquellas ciudades donde la clase media sea extensa y superior en número a los ricos y los pobres.

## 17.2. LA TEORÍA DEL CICLO: DE ARISTÓTELES A POLIBIO

La tipología bimodal (basada en el número de los gobernantes y la rectitud de los mismos) va a ser modificada por Aristóteles en un punto crucial. A partir de la observación de la dinámica política de las ciudades griegas, el filósofo va a introducir un factor nuevo que torna la tipología misma de estática en dinámica, ese factor es la teoría del ciclo. La misma viene a sostener la vida política de las *poleis* está sujeta a un ciclo político que se desarrolla a medio y largo plazo. En el origen la forma primitiva de gobierno de una *polis* es la Monarquía, con el tiempo esta se afirma y tiende a gobernar atendiendo más a sus propios intereses que a los propios de la ciudad, al estar el gobierno concentrado en una persona esa tendencia no se puede frenar, el resultado es el descontento creciente de la minoría selecta que ve cómo se dañan los intereses colectivos y ella misma resulta excluida del mando, en razón de ello el proceso conduce la reconversión de la Monarquía en Tiranía, que, a su vez, es derrocada por los nobles, que establecen una Aristocracia.

Como gobierno legal que es la Aristocracia, sí tiene contrapesos dada la pluralidad de familias gobernantes, empero el conjunto de los nobles, precisamente por ser una minoría que monopoliza el poder, tiende a usarlo en su propio beneficio y con ello a enriquecerse, el resultado es el desarrollo de una tendencia a sustituir el gobierno de los mejores por el de los ricos. Y un gobierno de una minoría selecta en interés propio es sumamente frágil, por ello cabe esperar que la Oligarquía de paso, bien sea gradual, bien violentamente, al conjunto de los ciudadanos que cuentan con independencia y ocio que dedicar a los asuntos públicos: una Aristocracia que ha degenerado en Oligarquía da paso a una *Politeia*.

A su vez, como el régimen es el gobierno legal de muchos en competencia entre sí, resulta inevitable que a la larga la misma dinámica de la competencia conduzca a la extensión del sufragio, primero a los económicamente menos dotados, a la plebe después, con lo que el régimen deviene en una Democracia. Ahora bien, como esta es, por naturaleza, el gobierno de los ignorantes e incompetentes, fácilmente cae en manos de los demagogos, hasta que uno de ellos, más afortunado, usa del apoyo popular para constituir una Tiranía que, de tener éxito, se legitimará y devendrá en Monarquía, con lo que el ciclo se cierra y torna a comenzar.

La idea misma del ciclo de las formas de gobierno reposa sobre una afirmación central: toda forma de gobierno pura es inestable, y, por ello, dejada a su propia lógica conduce a la autodestrucción y su sustitución por otra forma de gobierno distinta que, a su vez , sufrirá idéntico destino. Y ello sucede al margen de las preferencias políticas (Aristóteles no oculta su preferencia por la *Politeia* como forma de gobierno más adecuada para la ciudad y sus ciudadanos).

Si todas las formas de gobierno puras son intrínsecamente inestables y llamadas a degenerar, ¿cómo lograr la estabilidad de la forma de gobierno a largo plazo? El autor muestra indicios de que una vía de solución se halla en evitar en cada caso la adopción de una de tales formas rigurosamente pura, porque estima que las formas de gobierno que combinan de algún modo componentes de dos o más de dos formas puras resultarán más satisfactorias y menos vulnerables al riesgo de degeneración, así, por ejemplo, en las páginas de *Política* se aprecia fácilmente la evaluación positiva de aquellas variantes del gobierno de una minoría selecta que aceptar la extensión general o cuasigeneral de los derechos civiles y el acceso a los tribunales de los miembros de la ciudad que no forman parte del grupo titular de derechos políticos. Empero, la respuesta sistemática se halla en Polibio. En este

caso, en Roma, dos siglos más tarde, el historiador griego Polibio defendió la idoneidad de las formas mixtas de gobierno, resultado de una mezcla entre la monarquía, la aristocracia y la democracia.

## 17.3. LA DOCTRINA DEL GOBIERNO MIXTO

### 17.3.1. Polibio (200 a.C.-118 a.C.)

Polibio formula por primera vez, de manera sistemática, una respuesta coherente al problema de la inestabilidad, que, al tiempo, es una propuesta que busca abiertamente determinar cuál es la forma de gobierno ideal por ser la más perfecta. Y lo hace al examinar las causas de la hegemonía de la República Romana, que en apenas dos generaciones se ha convertido en la potencia hegemónica de la *Oikoumené*, del mundo conocido. Para el autor aqueo la clave de la supremacía romana se halla en la forma de gobierno de la República. Esta no es ni una monarquía, ni una aristocracia, ni una democracia. La romana es una constitución mixta y, además, una constitución mixta bien articulada porque reúne las ventajas de cada una de las formas puras de gobierno: la unidad de mando de la monarquía, a cargo de los cónsules; la participación específica de los mejores propia de la aristocracia a través del Senado, la intervención del pueblo en el gobierno a través de los Comicios, que, además, están ordenados de tal modo que en ellos tiene mayor peso la influencia de la parte del pueblo que no depende de su esfuerzo de trabajo para procurar la subsistencia y que puede, por ello, dedicar su ocio a su propia formación y a los asuntos públicos. Lo que, además, se ve facilitado por el hecho de que en Roma, a diferencia de lo que sucedía en las *poleis* democráticas, no hay designación de magistrados por insaculación, antes de seguir el procedimiento específicamente

democrático del sorteo, la constitución romana no conoce otro procedimiento de designación de magistrados que uno aristocrático: la elección.

La formulación de Polibio idealiza, desde luego, las instituciones de la República existentes en el siglo II a.C., ya que en la práctica el gobierno romano reposaba esencialmente sobre un cuerpo aristocrático: el Senado, y en la clase social de la que esa asamblea emanaba: patricios y *nobilitas*. Empero, su tesis atribuye a ese modelo dos ventajas comparativas respecto de los gobiernos de las *poleis* helénicas: el primero de ello radica en que la constitución de la República romana elude el riesgo de los demagogos inherente a la Democracia helénica, y lo hace, de un lado, porque suprime totalmente la *isocracia* griega al suprimir la provisión de magistraturas por insaculación; y, del otro, porque al ordenar los comicios de tal modo que los patricios, la *nobilitas* y la clase ecuestre tienen un peso dominante en las votaciones y, mediante ellas, en la determinación de la voluntad del *populus*, el riesgo que plantea la participación en el poder de quienes no tienen independencia económica y, por ello, no tienen el *otium* necesario para equiparse a sí mismos, ni se hallan en situación de dedicarse con intensidad a los asuntos públicos, y son por ello incompetentes e influenciables, se reduce al mínimo.

La constitución mixta, además, tiene una ventaja comparativa importante respecto de las formas puras: no solo es más eficiente, es que, además, permite eludir la inestabilidad que es propia de las formas puras de gobierno: a diferencia de estas, las formas mixtas, precisamente porque lo son, hacen posible una forma de gobierno duradera y estable al eludir la tendencia innata a la degeneración, toda vez que en una forma mixta de gobierno el poder nunca está en su totalidad en una sola mano, más bien está distribuido entre varios actores, lo que reduce la tendencia al abuso del poder que se halla en la base de la inestabilidad y la doctrina del ciclo.

### 17.3.2. Cicerón (106 a.C.-43 a.C.)

Cicerón era igualmente partidario de las formas mixtas de gobierno, por lo que fue gran defensor de la República Romana. En la República romana, la rama monárquica estaría representada por el papel de los cónsules; la rama aristocrática por el Senado, mientras que la democracia quedaría reflejada en las Asambleas Populares. Para Cicerón, el peligro de no tener una forma mixta de gobierno era la inestabilidad, ya que entonces se podía caer en una rueda de luchas y cambios de gobierno, con una sucesión de regímenes muy distintos todos ellos, pero débiles e inestables.

La idea de la constitución mixta como forma de gobierno ideal va a estar ligada a la evolución de la cultura política occidental a lo largo de toda su historia. Bajo el Imperio la supresión de los comicios elimina la presencia del *populus* en el gobierno general (no así en el de las ciudades), pero la influencia de la doctrina del gobierno mixto no desaparece: el *optimus princeps* es aquel que gobierna con la colaboración de la aristocracia senatorial.

### 17.3.3. Santo Tomás de Aquino (1224-1274) y el período medieval

La irrupción del cristianismo, con su radical diferencia entre «asuntos de Dios» y «asuntos de César», servida por el surgimiento de una organización religiosa separada y distinta de la propia del gobierno secular, plantea un problema nuevo: el de la relación entre la Iglesia y el poder político y, en consecuencia, viene indirectamente a reforzar la influencia de la doctrina del gobierno mixto, dado que el poder secular está necesariamente limitado por la existencia de un poder religioso en principio independiente de aquel. El éxito de la doctrina de «las dos espadas», atribuida al pala Gelasio, implica que el gobierno de la «*respublica*

*christiana*» va a estar de algún modo compartido entre el monarca y su séquito y la Iglesia. Nada de extraño tiene que, tras el surgimiento del papado como director efectivo de la Iglesia, y con ello eliminado el riesgo de subordinación de esta al emperador, según el modelo bizantino, la teoría política medieval, enfrentada a un fenómeno nuevo como lo es el feudalismo, que implica la fragmentación del poder, recupere la doctrina clásica de la superioridad del gobierno mixto. Y que el surgimiento de asambleas estamentales a partir de la segunda mitad del siglo XII se justifique mediante ese recurso. De hecho la teoría política asociada a la escolástica depende estrechamente de la doctrina del gobierno mixto, devenida poco menos que tradicional, al punto que ni siquiera los defensores de la supremacía imperial escapan completamente a su influencia.

Santo Tomás, imbuido por la tradición griega, retoma el debate de los sistemas políticos. Para Santo Tomás, es natural que el hombre viva en sociedad, primero en familia, luego en aldeas, y, finalmente, en ciudades. Estas últimas constituyen, para él, comunidades perfectas, porque atienden íntegramente las necesidades humanas. Aunque Santo Tomás, aplicando un criterio pragmático, dado el belicismo de la época, considera que, en ese contexto, la comunidad perfecta no es la ciudad, sino el reino, por sus ventajas en cuestiones defensivas.

El Estado debe velar por la paz y ha de procurar cubrir a sus hombres todo lo necesario para vivir. Pero no basta con el bienestar material, sino que debe intentar que los hombres vivan conforma el bien. En definitiva, al Estado le corresponde un fin y ese fin es el bien del Estado, entendido como el bien común de los individuos que viven en él.

Por consiguiente, se plantea, ¿qué Estado es el mejor? Santo Tomás realiza una clasificación de las distintas formas de gobierno a partir de dos criterios, por un lado, el número de perso-

nas que ostentan el poder y el criterio de designación de estos; y, por otro, si el poder que se ejercita tiende al bien común o no.

En conjunto, existen tres formas buenas de gobierno y tres formas malas de Estado:

> — Las tres buenas son: la monarquía, que es el gobierno de una única persona especial; la aristocracia, que supone el mandato de varios notables; y la democracia, que equivale al gobierno del pueblo.
>
> — Las formas malas de gobierno son: la tiranía, donde manda un único sujeto; la oligarquía, cuando mandan varios; y la demagogia, cuando el pueblo ejerce dolosamente el poder, es decir, con mala fe.

Para él la mejor forma de gobierno es la monarquía, que puede ser electiva o sucesoria, aunque Santo Tomás se decanta por la sucesoria. En ese caso el monarca sería el líder paternalista que busca el bien común del Estado.

De todos modos, Santo Tomás también ve ventajas en la aristocracia, en tanto que es el gobierno de los más notables, y en la democracia, porque implica mayor libertad e igualdad entre los ciudadanos, así como una distribución de las responsabilidades.

La peor de las malas formas de gobierno es la tiranía, y la menos mala, la democracia corrupta. Esta última, aunque no tiende a buscar el bien común, sí que cuida el bienestar de un mayor número de personas que en la tiranía.

En el caso de sufrir las consecuencias de un gobernante tirano, Santo Tomás se niega a que la comunidad emprenda acciones personales contra sus gobernantes en general. Pero distingue entre dos tipos de tiranos: aquellos que lo son por «defecto de título» (que alcanzaron injustamente el poder, por la fuerza o el engaño), y los que lo son por el mal ejercicio de su potestad. En cuanto al primer tirano, Santo Tomás considera lícito desobedecerlo, aunque lo ideal es que sea la autoridad pública, entendida

como los notables, quien actúe contra el tirano y no los particulares por su cuenta. En cuanto al segundo tirano, el teólogo recomienda paciencia y prudencia. Frente al sometimiento siempre queda la plegaria y el propósito de enmienda.

## 17.4. LA MODERNIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS CLÁSICOS

### 17.4.1. Maquiavelo (1469-1527)

La doctrina sobre las formas de gobierno recibida de la tradición va a ser revisada con el nacimiento del pensamiento político moderno a partir de Maquiavelo.

Para el autor florentino la política viene definida por el juego de tres fuerzas, que denomina respectivamente *virtú*, *fortuna* y *necessitá*. Por *virtú* entiende nuestro autor el gusto por los asuntos públicos, la habilidad política y la capacidad de subordinar el propio interés al interés público. Para él, la *fortuna* no es otra cosa que el capricho inherente al azar, en tanto que la *necessitá* no es sino el conjunto de los condicionantes que escapan a la voluntad del gobernante y constriñen su capacidad de decisión y actuación, llegando en el extremo a anularla. Para tener éxito el gobernante debe tener suerte, saber adaptarse al contexto y, sobre todo, tener *virtú,* condición necesaria, aunque no suficiente.

Para Maquiavelo las formas de gobierno se agrupan en dos grandes categorías: de un lado está el gobierno unipersonal (el Principado o Monarquía), por naturaleza un gobierno ajeno a la regulación legal; del otro, los gobiernos legalmente ordenados (la República), en los primeros mandan los hombres, en las segundas las leyes. A su vez las Repúblicas se subdividen según sean los gobernantes en dos subcategorías: la República es aristocrática cuando el poder se halla en manos de la nobleza, por el

contrario es democrática cuando se halla en manos del pueblo. No está de más señalar que la vida política real conoce monarquías y repúblicas aristocráticas, las democráticas son muy poco más que figuras literarias. Ahora bien, lo dicho no significa que el autor florentino valore igualmente ambas formas de gobierno, la mera lectura de los *Discorsi* muestra de modo indudable la preferencia republicana del autor.

Maquiavelo es el padre del realismo político, en su obra *El Príncipe* (1513), ya que, desde su perspectiva, el problema fundamental para los gobernantes no es la legitimación de su poder, sino mantenerlo a base de fuerza y astucia. Partiendo de esta consideración práctica, distingue dos tipos de príncipes: los que han llegado al poder por herencia y los nuevos príncipes. En ambos casos, se puede gobernar de tres formas: con el favor del pueblo, con el favor de los nobles, o con lo que él denominará *virtù*. Gobernar con el favor del pueblo es peligroso, porque los hombres son traicioneros y te pueden dar la espalda fácilmente, de modo que el gobierno solo será estable mientras te amen, pero no cuando haya que hacer sacrificios, fruto de una guerra, por ejemplo; por otro lado, gobernar con el favor de los nobles es delicado, ya que existen muchas facciones de los nobles y habrá algunas que intentarán quitar el poder al gobernante, al verse como iguales, e incluso superiores al gobernante, a lo que se añade que el pueblo no se identifica con dichos nobles y son muchos más en número. Además, la fortuna es un factor que el príncipe no puede controlar, de modo que no estará seguro manteniéndose en el poder con el apoyo del pueblo o de los nobles. Por eso, la mejor opción es gobernar con *virtù*. La virtud implicaría una capacidad de adaptación por parte del gobernante, para mantener la apariencia de ser una persona noble y honrada o virtuosa, sin serlo. Tendría que ser cruel y prepararse para la guerra, pero sabiendo cuándo utilizar la crueldad, como con castigos ejemplarizantes, sabiendo cuándo beneficiar a la población en

momentos puntuales, y teniendo un grupo de colaboradores muy estrecho para cometer acciones crueles que no debe realizar personalmente el príncipe.

En cualquier caso, para Maquiavelo la mejor forma de gobierno no eran los principados, sino la república. La república materializaba la libertad y la vida civil, lograba el bien común y reducía las desigualdades sociales, facilitando la participación de todos los estamentos en el poder. Además, eliminaba el problema de la sucesión de los reinos y se observaba una ley que representaba la voluntad de todos.

### 17.4.2. Bodino (1529-1596) y Hobbes (1588-1679)

Bodino y Hobbes vuelven a la clasificación tradicional de las tres formas buenas y las tres formas malas de gobierno. Así una monarquía puede ser real o tiránica; una aristocracia puede ser legítima o despótica; y una democracia puede ser legítima o despótica.

Tanto Bodino como Hobbes serán defensores del absolutismo monárquico, ya que lo importante es la capacidad del sistema para mantener la paz y el orden social. Para Hobbes, el Leviatán (o poder absoluto) será el medio para que los ciudadanos se vean protegidos del Estado de naturaleza salvaje en el que viven, donde puede producirse una guera de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*). Todos los ciudadanos convienen así en un gran pacto social para darle al Leviatán (1651) su fracción de soberanía, abriendo paso, junto con Bodino, a la teoría del derecho como un contrato social. El Leviatán será quien garantice la paz y seguridad a sus súbditos o ciudadanos.

Bodino introduce un concepto nuevo que define al Estado como tal: la soberanía, y ello le permite diferenciar la soberanía y el gobierno. La primera se caracteriza por el poder absoluto; el

segundo, por la gestión de los asuntos públicos. Soberano y gobernante pueden coincidir, pero ello no es necesario y, cuanto menos en las monarquías, lo deseable es que no coincidan. Así, a diferencia de lo que sucede en la obra de Maquiavelo, en la del jurista francés lo que define las formas de gobierno no es tanto el poder cuanto la soberanía: es la respuesta a la cuestión ¿quién es el soberano? lo que permite diferenciarlas. Por eso la semejanza terminológica con la propuesta maquiavélica es solo superficial. Para Bodino si en el Estado la soberanía recae en un órgano unipersonal, estamos ante una Monarquía, tanto si la gestión de los asuntos públicos está concentrada en sus manos como si la misma está compartida con las ciudades, la nobleza, los estamentos, etc. Si la soberanía tiene un titular colegiado, el Estado es una República. Si en una República la soberanía recae en una minoría selecta (las familias inscritas en el «Libro de Oro» veneciano, por ejemplo), la República será aristocrática, si, por el contrario, la soberanía reside en los comunes, la República será democrática. El autor asume la noción maquiavélica de «virtud» que designa la combinación del gusto por los asuntos públicos, la capacidad política y el espíritu cívico.

## 17.5. CLASIFICACIONES POLÍTICAS DE LA ILUSTRACIÓN

Durante la Ilustración, la filosofía política tiende a basarse en el Derecho natural, en la idea de que los hombres tienen unos derechos y libertades, por lo que el Estado debe velar por garantizarlos. Este es el contexto de la Revolución Francesa, la americana y la Revolución Gloriosa inglesa. Los políticos ilustrados se oponen al absolutismo y buscan regímenes que se basen en la libertad y la igualdad.

### 17.5.1. Locke (1632-1704)

Locke, padre del liberalismo inglés, en su *II Ensayo sobre el Gobierno Civil*, vuelve a la descripción clásica de las formas buenas y malas de gobierno. La distinción, en este caso, obedece a que las leyes se hagan buscando o no el bien común, de modo que la monarquía absoluta queda definida por Locke en la clasificación como una forma mala de gobierno.

Para Locke, el ser humano posee ciertos derechos humanos que busca proteger, mediante la política, bajo una especie de acuerdo con los gobernantes (un pacto social), que permite a los ciudadanos salir del estado salvaje o estado de naturaleza. Mediante dicho pacto, los ciudadanos conforman una nueva sociedad política, cuyo fin es la protección de los derechos de los ciudadanos. El absolutismo no es compatible con tal propósito, por ello, en el esquema político de Locke, es fundamental la división de poderes: el poder legislativo se ocuparía de crear las leyes (leyes que respetaran las libertades de los ciudadanos) y el ejecutivo sería el responsable de velar por el cumplimiento de dichas leyes. Un gobierno ideal sería una monarquía parlamentaria, ya que combina la figura monárquica con un Parlamento, en el que reposa la soberanía nacional. La autoridad del Estado, así vista, se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad. Sus escritos influyeron en los ilustrados escoceses, los padres de la Revolución americana y en los ilustrados franceses como Voltaire y Rousseau.

### 17.5.2. Montesquieu (1689-1755)

Muy distinta es la clasificación propuesta por Montesquieu. Para el jurista bordelés la libertad solo se halla en los gobiernos moderados y por ello estos son preferibles a los que no lo son. Como la moderación solo se obtiene mediante el reparto del po-

der entre distintos órganos y entre distintas fuerzas sociales, para que el gobierno sea moderado es indispensable tanto que el poder político esté dividido entre diversos órganos del Estado, como que cada órgano esté influido mayoritariamente por una fuerza social diferente. Sentado lo cual, conviene precisar: para el jurista bordelés las formas de gobierno son cuatro: el despotismo, la monarquía, la república aristocrática y la democrática. Cada forma de gobierno tiene un principio rector que le es propio y rige su propia lógica interna.

El pensamiento de Montesquieu se podría resumir así:

*a*) El despotismo: es el gobierno unipersonal estricto, esto es, plenamente discrecional y no sujeto ni limitado por las leyes. De hecho se trata de otro nombre de la monarquía absoluta, si bien el autor, para evitarse problemas, proponía como modelo el gobierno turco. Para el autor, el despotismo es el reino de la absoluta igualdad, solo que se trata de una igualdad negativa: nadie tiene seguridad frente al poder. El principio propio del despotismo es el miedo, porque solo mediante su uso intensivo pueden neutralizarse los impulsos dirigidos a la protección de los propios intereses. En el despotismo no hay lugar para la virtud cívica.

*b*) La monarquía. Es el gobierno de uno con sujeción a las leyes. Su principio específico es el honor. Por tal, Montesquieu entiende el espíritu de cuerpo de los privilegiados y la voluntad de defender sus prerrogativas. La razón es sencilla: la monarquía es una forma de gobierno que otorga un privilegio enorme a una familia, tal situación solo puede ser segura y estable si ese enorme privilegio viene rodeado, y protegido, por un sistema de privilegios y, con este, por un conjunto de privilegiados que tienen positivo interés en seguir siéndolo. En la concepción de Montesquieu la monarquía es siempre y necesariamen-

te una monarquía limitada. En la monarquía, al haber un solo gobernante, solo este tiene necesidad de la virtud cívica.

*c*) La república aristocrática. Es el gobierno legal de una minoría privilegiada: los patricios o los nobles. Para el autor el principio de la república aristocrática es la moderación. En efecto, el gobierno de la aristocracia es más frágil que la monarquía, porque ni en aquella hay unidad de poder, ni puede contar con el aura mística que rodea a la institución real y constituye una parte importante de su fuerza. En razón de ello, la república aristocrática debe prevenirse de tres peligros si desea subsistir: el primero, procurar que se mantenga el equilibrio entre las familias gobernantes al efecto de que ninguna de ellas destaque sobre las demás, toda vez que de producirse tal evento se ha puesto en marcha el proceso que conduce a la monarquía; en segundo lugar, debe evitar la expansión militar, porque esta produce caudillos y estos no son compatibles con el régimen; finalmente debe atender y satisfacer los intereses de los gobernados, al efecto de evitar un descontento que facilite el cambio de régimen. Como en la república aristocrática, solo a la minoría que gobierna le es exigible la virtud.

*d*) La república democrática. Es el gobierno legal de los comunes, de la masa de habitantes no privilegiados. El principio específico de la república democrática es la virtud, pues si los ciudadanos no son virtuosos en el sentido apuntado, el régimen será inestable y caerá. La república democrática es el reino de la igualdad positiva, toda vez que en un gobierno basado en la igualdad política de los miembros de la república es inevitable que se desarrolle una tendencia favorable a la procura de la igualdad social.

La teoría de las formas de gobierno de Montesquieu se sitúa en el momento de transición entre los planteamientos tradicionales, que se predican de los sistemas políticos del Antiguo Régimen y la irrupción del Estado constitucional, que cambia de arriba abajo la realidad política y torna obsoletas buena parte de las reflexiones precedentes.

¿Qué forma de gobierno será entonces la más adecuada? Aquella cuyos valores sociales o principios sean más próximos a las costumbres de esa sociedad, entendiendo por costumbres múltiples factores como la tierra, el clima, la religión, el comercio, etc. De manera que Montesquieu no establece, como hacían Aristóteles o Platón, una forma mejor de gobierno. Puesto que el gobierno más estable será aquel que contraste menos con las costumbres del lugar.

La razón de todo ello está en el hecho de que, para Montesquieu, lo importante no es la organización del gobierno como tal, sino lo que él denomina el «gobierno moderado». Este gobierno se define por tres elementos:

1) el amor por la libertad;

2) que los políticos rindan cuentas de sus acciones ante la opinión pública; y

3) una composición institucional, según la cual ningún órgano, incluida la corona, pueda actuar sin tener en cuenta el resto de las instituciones.

El ejemplo que inspira a Montesquieu es, sin duda, el sistema británico, ya que, en su opinión, la única forma de detener el poder es mediante otro poder. El despotismo solo se puede evitar si los poderes están divididos, es decir, encargados a órganos distintos que aseguran su funcionamiento en cooperación y colaboración con los demás.

De ahí surge el ideal de la separación de poderes. Habrá un poder legislativo, encargado de representar al pueblo. Un poder

ejecutivo, encabezado por el monarca y encarnado en la administración. Y un poder judicial, en manos de los jueces independientes.

Pero además, junto a los tres grandes poderes, harán falta otras medidas que descentralicen el poder y, en esencia, el número de líderes o gobernantes con capacidad decisoria. Son:

*a*) el mantenimiento de la descentralización y de las autonomías locales;

*b*) la existencia de una nobleza que contrapese la autoridad real;

*c*) la existencia de un gobierno poco activo (que no regule mucho la vida, en la línea del *laissez-faire*), puesto que son los hombres quienes, en libertad, avanzan, aunque Montesquieu es consciente de que se deben introducir unas mínimas restricciones y prohibiciones.

Estos son, en conjunto, los elementos del gobierno moderado, donde se combinan aristocracia y liberalismo, al tiempo que abundan los poderes y los líderes, de modo que unos se controlan a otros, y se ven obligados a cooperar.

### 17.5.3. Rousseau (1712-1778)

Rousseau retoma también la clasificación de las formas de gobierno atendiendo al número de gobernantes, pero considera que la democracia es una forma mala de gobierno, porque su puesta en práctica es excesivamente exigente para la naturaleza humana, es un gobierno imposible de realizar, salvo que fuera un gobierno de dioses, pero no de hombres. Por otro lado, el gobierno que recae en manos de varias personas sería una aristocracia, ya sea natural, electiva o hereditaria. Para Rousseau la forma hereditaria de la aristocracia sería la peor, ya que el gobierno se debía conceder a los más sabios. Por último, si el poder se con-

centra en manos de una única persona, podemos estar ante un monarca o un tirano. Rousseau no se decanta por ninguna forma concreta de gobierno, ya que señala que el sistema político debe adaptarse al carácter de cada pueblo, aunque considera que cuando el gobierno recae en los más sabios, y en aquellos hombres con mayor disposición para los asuntos públicos, entonces se alcanza el mejor y más natural de los gobiernos, para cada pueblo en cuestión.

### 17.5.4. Thomas Paine (1737-1809)

Thomas Paine, en su obra *Derechos del Hombre* expuso que las únicas formas de gobierno eran la democrática, la aristocrática, la monárquica y la representativa. Para Paine la forma republicana no era un sistema político, sino el objetivo o finalidad de otras formas políticas, al sustituir al rey por otra figura. Para Paine lo importante era determinar cuál resultaba la mejor forma de gobierno, no así realizar una mera clasificación. De este modo, la novedad del pensamiento de Paine radica en lo que él llama la forma «representativa», que es un modelo de gobierno superior a la democracia, como un sistema democrático capaz de confederar y abarcar los intereses de toda la población y de los distintos territorios que lo conforman.

### 17.5.5. Kant (1724-1804)

Para Kant, la naturaleza del Estado consiste en ser la garantía del derecho (no del bien común como decía Santo Tomás). Esa garantía jurídica permite asegurar la libertad, seguridad y convivencia de los ciudadanos. En consecuencia, el Estado ideal de Kant tiene como fin mantener el orden jurídico como un orden general de convivencia, pero no debe garantizar la felicidad de cada súbdito. Esta felicidad y convivencia se deriva de que el de-

recho mantiene inviolables ciertas esferas individuales. Por tanto, el principio del Estado de Kant es el cumplimiento de la ley, de cuya satisfacción se obtiene la felicidad de los ciudadanos, en definitiva, el bien común.

La pregunta sería entonces cuál es la forma de gobierno que garantiza que el Estado cumpla su finalidad jurídica. Para Kant, la democracia es propiamente un despotismo, porque funda un poder ejecutivo donde todos deciden sobre los demás (pero esos otros no dan el consentimiento), con lo que todos, sin ser todos, deciden. Esto es una contradicción de la voluntad general.

Por el contrario, lo que él llama «republicanismo», sería la mejor forma de gobierno. El republicanismo consistiría en el gobierno que deriva del contrato originario, donde están divididos el poder ejecutivo y el legislativo, y se trata del único gobierno capaz de garantizar las leyes. Sería un gobierno de juristas. Sus leyes deben ser obedecidas siempre. No existe el derecho de resistencia, porque un Estado jurídico no es posible más que por la sumisión de todos a su voluntad universalmente legisladora.

## 17.6. TIPOLOGÍAS MODERNAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

### 17.6.1. Clasificaciones del Derecho Comparado

*a*) Clasificación de las familias jurídicas

Entre las taxonomías contemporáneas de los sistemas políticos, es frecuente clasificar los mismos en torno a la familia jurídica a la que pertenecen. En este caso, por tanto, el modo de fabricación del derecho y la estructura de las reglas jurídicas cobra un papel relevante, aunque no existe una unanimidad de criterios sobre cuáles son dichas familias. Por consiguiente, como señalan Zweigert y Kötz, las familias jurídicas tendrían una función ex-

plicativa, para indicar el grado de smilitudes y diferencias entre los sistemas. De este modo, Erik Tardif Chalifour nos recuerda que la mayoría de los autores distingue entre:

*a*) La familia neorromanista (o romano-germánica, propia de países como Italia, Francia, Alemania o España).

*b*) La familia anglosajona (o del *common law*, que otorga una especial autoridad a las sentencias de los jueces).

*c*) La familia religiosa (como la de los sistemas políticos basados en la *Shariah'*).

*d*) Y la familia de los derechos socialistas-marxistas (que aglutinaría los regímenes comunistas).

A esta clasificación, a su vez, se sumaría la de los llamados sistemas mixtos o híbridos, ya que resulta difícil ubicarlos en una u otra familia (como ocurre con Japón, la India, Sudáfrica o Israel).

*b*) Clasificación de Maurice Duverger

Una de las obras clásicas del Derecho constitucional es el trabajo del jurista, politólogo y político francés Maurice Duverger, que escribió, en 1955, su manual *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Para Duverger el concepto régimen político no es un sinónimo de sistema político. El régimen político sería un conjunto coordinado de instituciones políticas. Sin embargo, el sistema político estaría conformado por las instituciones políticas (es decir, por el régimen como tal) más las relaciones del citado régimen con los demás elementos del sistema social, como los económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc.

Por tanto, tendríamos, por un lado, las principales instituciones políticas oficiales (como el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno, los Ministros, el Parlamento o el Tribunal Supremo), junto a otras instituciones políticas no oficiales, a las que Duverger denomina «organizaciones», para distinguirlas de las instituciones oficiales. En este grupo estarían los partidos políticos y los grupos de presión, por ejemplo. De esta forma, Duverger justifi-

ca que el estudio del sistema político debe integrar el análisis jurídico, junto con un estudio empírico de las realidades no oficiales, abordado normalmente por disciplinas científicas como la Ciencia Política, la Sociología o la Historia, que nos permiten una mejor comprensión del funcionamiento del poder del Estado.

*c*) El Estado Constitucional: clasificaciones basadas en la distinción entre democracias y dictaduras.

A partir de la irrupción del Estado Constitucional el planteamiento del problema de las formas de gobierno cambia radicalmente. Un Estado constitucional puede ser democrático, pero también puede no serlo. Surge así la aparición de un dualismo nuevo: el que opone el Estado Constitucional con aquel que no lo es, el que enfrente el Estado que tiene una «Constitución limitada», de aquel o aquellos que no admiten limitaciones legales del poder del Estado no aceptan un sistema de derechos civiles y políticos, las versiones modernas del absolutismo político, en suma. Entre el polo del Estado Constitucional y el polo absolutista (el totalitario en la modernidad tardía) caben configuraciones intermedias, que definen el perfil propio del Estado Autoritario, o sistemas híbridos, a caballo entre la democracia y la dictadura.

En cuanto a las democracias se refiere, como nos recuerda Morlino (2003), una definición mínima de democracia fija los umbrales bajo los cuales se entra en un *genus* diferente. Una democracia, para ser definida como tal, tiene que tener por lo menos:

— Sufragio universal, masculino y femenino.

— Elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas.

— Más de un partido.

— Diferentes y alternativas fuentes de información.

En el ámbito de las democracias que están sobre ese umbral mínimo, será necesario ver empíricamente qué recorrido se ha cumplido o pueda cumplirse para la realización más plena de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad.

Sin embargo, un análisis de la calidad democrática debe dejar de lado las «democracias electorales» (Diamond, 1999) que configuran regímenes híbridos (Morlino, 2003, cap. 2) en cuanto a que los umbrales mínimos no son superados a causa de una fallida garantía real mínima de los derechos civiles, o bien por una garantía limitada de los derechos políticos (democracia excluyente), por la presencia de grupos de poder que pueden condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos.

Por consiguiente, las democracias descansan sobre una fórmula triple que combina:

— La responsabilidad de los gobernantes.

— La representación de los gobernados (que tienen garantizados sus derechos y libertados).

— La celebración de elecciones libres y periódicas.

Pero los modos de distribución del poder varían notablemente de unos regímenes a otros. De ahí que existan numerosas tipologías.

Una democracia de calidad, según Morlino, es una «buena» democracia. Ello implica que, a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, se realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Entonces, una buena democracia es, antes que todo, un régimen ampliamente legitimado y, por lo tanto, estable, del cual los ciudadanos están plenamente satisfechos (es decir, se da una calidad con respecto al resultado). Además, por las características que les son propias a las democracias, los ciudadanos deben poder controlar y evaluar a los gobernan-

tes, los cuales también deben cumplir las leyes. Esto es, existe un Estado de Derecho o *Rule of Law*.

Por su parte, el autoritarismo se asemeja y, al tiempo, se diferencia del Estado Constitucional al suponer una suerte de absolutismo templado. Su perfil propio puede describirse del siguiente modo:

*Primero*. Un Estado ideológico. A diferencia del Estado Constitucional, que es ideológicamente neutro, en el que no hay doctrina oficial alguna, el modelo autoritario se caracteriza por contar con un discurso propio que se eleva a la condición de verdad oficial. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en el caso del totalitarismo, en el presente caso ese discurso propio no es una cosmovisión, sino un discurso parcial y especializado, y, normalmente, no se presenta como una ideología de salvación. Es más, normalmente no una «ideología» estricta, si por tal entendemos un conjunto articulado y sistemático de ideas orientadas a justificar y orientar la acción pública, lo más frecuente es que se trate de un conjunto escasamente articulado de temas, no siempre compatibles entre sí, que carecen de sistematicidad aunque puedan estar dotados de un fuerte contenido emocional, esto es, antes una «mentalidad» que una filosofía.

*Segundo*. Gobierno de la ley. Como ya hemos visto, el Estado Constitucional es un Estado de Derecho, un Estado en que los poderes públicos tienen tasada su esfera de competencia, determinados por la ley sus procedimientos de actuación, limitado por las leyes su poder. Es característico del Estado Constitucional que los límites del poder sean detallados y precisos al efecto de que la acción pública sea previsible. En el modelo autoritario las cosas son parcialmente distintas. Puede haber, y generalmente hay, un Derecho que limita el ejercicio del poder, pero los límites que el mismo impone son imprecisos, la previsibilidad de la acción pública es reducida y variable, aunque en cada caso y para cada coyuntura la limitación sea perceptible. En el autoritarismo, el Derecho es un instrumento del poder, no tiene por qué proceder, y muchas veces no procede, de la representación nacional, y está configurado de tal modo que las mismas leyes que regulan y limitan el ejercicio del poder contienen cláusulas de escape que hacen factible que el control de aquel sea problemático, o sencillamente imposible. A diferencia del totalitarismo, el Estado Autoritario puede ser un Estado de Leyes, pero siempre que estas sean los suficientemente flexibles como para no embarazar la capacidad de acción de los gobernantes en caso necesario.

*Tercero*. Pluralismo social y autonomía de la sociedad civil. A imagen y semejanza del Estado Constitucional, y a diferencia del totalitario, en el modelo autoritario se presupone la autonomía de la sociedad civil y, con ella, la legitimidad del pluralismo social. El Estado no tiene ni el propósito, ni la voluntad, de controlar a todas las organizaciones sociales, encuadrarlas y dirigirlas. No hay lugar para el «papel dirigente» del partido. Por ello el autoritarismo puede convivir, no sin tensiones, con sindicatos, organizaciones empresariales, confesiones religiosas, organizaciones deportivas, etc., cuya autonomía no pone en cuestión. La clave: la renuncia a cualquier clase de movilización política masiva de carácter permanente.

*Cuarto*. Pluralismo político. A diferencia del modelo totalitario, que exige un monismo político radical, el autoritarismo se asemeja al Estado Constitucional en la admisión de algún grado significativo de pluralismo político, sea este fáctico o reconocido. Empero, su pluralismo es distinto: el pluralismo político del Estado Autoritario es limitado, solo algunos grupos políticos se tienen por legítimos, o son tolerados, mientras que otras agrupaciones políticas son definidas como ilegítimas y objeto de proscripción y, en su caso, de persecución. Es más, no es infrecuente en tales casos que entre el pluralismo legítimo y el proscrito medie una amplia zona gris ocupada por una pluralismo político al que no se tiene por legítimo, pero tampoco como enemigo, dotado de un estatus vago y claudicante. Además, el pluralismo autoritario es asimétrico, en su seno siempre hay un actor político hegemónico, que domina el sistema político y tiene el poder de determinar las fronteras de lo que es políticamente legítimo y de lo que es meramente tolerado, que ocupa el centro del sistema y es el principal, sino único, detentador del poder.

*Quinto*. Libertades civiles y políticas. Como consecuencia de lo visto, mientras que en el totalitarismo las libertades civiles y políticas son abolidas y en el Estado Constitucional son plenamente reconocidas, constituyen un límite efectivo del poder del Estado y su ejercicio es seguro, en el modelo autoritario los derechos y libertades son objeto de limitación, con frecuencia establecida mediante límites vagos e imprecisos que posibilitan su variabilidad, y, en consecuencia, el ámbito en el que es posible su ejercicio es fluctuante, aunque tiende a comprender siempre alguna clase de limitación al ejercicio público de la crítica dirigida al actor hegemónico, eje del sistema.

*Sexto*. Alternancia en el poder. En el totalitarismo esta no existe, en tanto que constituye parte del núcleo fundamental del Estado Constitucional. De nuevo el modelo autoritario se encuentra entre ambos polos. En él, y como consecuencia de la existencia de cierto grado de pluralismo, se admite que exista cierto grado de competencia por el poder, y, en consecuencia, alguna clase de alternancia. Empero, esa competencia y esa alternancia aparecen limitadas: la posición central y superior del actor político dominante queda excluida de la competencia y, por ello, de la alternancia. Una y otra pueden darse en lo que afecta a los actores secundarios, lo que puede permitir que se desarrolle alguna clase de turno, pero los cambios en equipos y políticas suelen seguir el patrón del recambio periférico: cambian los actores secundarios y su posición, pero el hegemónico permanece.

El modelo autoritario resulta en la práctica muy extendido en el mapa política actual. La inmensa mayoría de los Estados existentes que no son ni Estados Constitucionales plenos ni Estados fallidos ha adoptado alguna variante del modelo autoritario, bien provenga esta de la progresiva destotalitarización de un modelo totalitario precedente (común en los casos de socialismo que han logrado sobrevivir, como China, Vietnam o Cuba), bien traigan causa de la degradación de un Estado Constitucional preexistente (Venezuela, Nicaragua), bien hayan surgido como tales desde su origen (como en los países árabes).

*d*) Clasificación según la relación entre los tres poderes clásicos.

La tipología más extendida se basa en la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, y distingue cinco tipos de sistemas democráticos: el modelo presidencialista, el modelo parlamentario, el semipresidencialista, el semiparlamentario, y el modelo de convención.

El modelo presidencialista nace en EE.UU. y se extiende fundamentalmente por Latinoamérica. Se caracteriza por la absoluta independencia entre el poder legislativo y el ejecutivo, de manera que ambos son elegidos directamente por el electorado. Este hecho concede a ambos poderes grandes dosis de legitimidad para ejercer sus atribuciones con independencia. El Parlamento tie-

ne el poder legislativo, mientras que el Gobierno dispone del poder ejecutivo y a su vez suma las atribuciones de la jefatura del Estado. En el marco de este modelo, el programa de la asignatura aborda el análisis de EE.UU. y del neopresidencialismo en Iberoamérica.

El modelo parlamentario es típico en las democracias europeas (Reino Unido, España, Alemania, Noruega, Suecia, etc.) y también de otras democracias, como la India o Japón. Este modelo implica la colaboración de los poderes legislativo y ejecutivo, siendo el legislativo quien, en la práctica, prevalece sobre los dos, pues de él sale la formación del ejecutivo. En este sentido, el Parlamento es elegido por el pueblo y es el depositario de la soberanía nacional. Mientras, el ejecutivo está vinculado al legislativo en un doble sentido: porque nace del Parlamento y porque necesita gozar de la confianza de la cámara (control ordinario mediante preguntas, interpelaciones e incluso moción de censura para derribar al Gobierno y convocar nuevas elecciones al Parlamento). En este modelo, la jefatura de Estado está separada del ejecutivo. En el marco de esta tipología, el programa de la asignatura aborda el estudio del Reino Unido, las democracias consociacionales de los países escandinavos y Alemania.

El modelo semipresidencial (como la V República Francesa, Rusia y democracias de Europa Oriental) consiste en que sobre el esquema parlamentario hay un jefe de Estado que es elegido directamente por los ciudadanos.

El modelo de convención solo existe en Suiza. En este caso, el ejecutivo o Consejo Federal está formado por siete personas, es decir, es un órgano colegiado que es elegido cada 4 años, al igual que la Cámara baja del Parlamento. Se trata de un Gobierno directorial, con fuertes atribuciones y que el Parlamento no puede hacer caer mediante una moción de censura. A ello se añade que existen muchas fórmulas de democracia semidirecta, como la

utilización continua del referéndum, de modo que los ciudadanos tienen un control bastante directo sobre la política.

Por último, cabe hablar del modelo semiparlamentario. Esta fórmula se practica por primera vez en Israel en 1996, para solucionar las dificultades del Gobierno israelí para formar Gobierno desde el fin del período en el que gobernó el partido laborista hasta finales de los setenta. El modelo es parlamentario, pero se fortalece al ejecutivo mediante la elección directa del Primer Ministro y el mantenimiento de un Jefe de Estado separado. Sin embargo, este modelo no produjo los efectos de estabilidad esperados, por lo que en la actualidad Israel tendría un modelo parlamentario.

### 17.6.2. Clasificaciones de la Ciencia Política Comparada

El estudio de los sistemas políticos, como rama de la Ciencia Política, nace ya en pleno siglo xx en la década de los sesenta. Entre los autores contemporáneos, destacaría la labor de David Easton, Morlino, Lasswell, Almond, Sartori, Robert Dahl o Lijphart, entre otros.

Su nacimiento pretendía superar el etnocentrismo de la Ciencia Política, tan centrado en los estudios de los países occidentales, y reconocer que existen otras realidades políticas diferentes en el mundo. De esta manera se superaba también el paradigma predominante en Ciencia Política que era el estudio de las instituciones. De hecho, frente al enfoque institucionalista tradicional al que se acusa de formalismo y frialdad, aparece esta nueva visión estructuralista y funcionalista como es la Política Comparada.

Los estudios de Política Comparada comienzan con este objetivo en EE.UU., y se extienden más tardíamente a Europa, donde sigue predominando el modelo francés que estudia la realidad

legal e institucional, más que el conjunto del sistema político de los países desde una perspectiva comparada.

*a*) Clasificación de David Easton

En 1953 David Easton publicó *The Political System*, en función de la forma en la que se configuran y distribuyen ciertos elementos valiosos para la sociedad, como el dinero, la educación o el poder, entre otros. Estos elementos mantienen una interdependencia recíproca que funciona a través de un sistema de flujos interrelacionados entre las entradas (*inputs*), las salidas (*outputs*), y la retroalimentación entre los mismos (*feedback*). Los *inputs* serían las demandas o apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad. Los *outputs* serían la respuesta que el sistema da a dichas demandas (por ejemplo, mediante la implementación de políticas públicas o mediante la aplicación de un sistema impositivo concreto). El *feedback* permitiría al sistema corregir errores, sondear el estado de opinión o reforzar aquellos *outputs* valorados positivamente por la ciudadanía. Es decir, el sistema político es analizado, desde un punto de vista organicista, como si de un ser vivo se tratara.

La limitación de la definición de Easton es que no permite formular una tipología de sistemas políticos concretos, ya que se trata más de una explicación descriptiva del funcionamiento de los sistemas, pero no de un estudio comparado de los mismos. Por tanto, es más frecuente afirmar que la Ciencia Política Comparada nace con Almond y Powell.

*b*) Clasificación de G. Almond y G. B. Powell

Efectivamente, en Ciencia Política, una de las obras principales que marcaron el origen del método es *Comparative Politics* de Almond y Powell (1966). Los autores parten de un análisis estructural-funcionalista, que analiza tres conceptos generales: el sistema, la estructura y las funciones. A saber:

— El Sistema político estaría formado por una serie de instituciones que buscarían implementar las metas de los ciudadanos. Los encargados de realizar las políticas serían los Gobiernos, cuyas decisiones estarían respaldadas por la coerción legítima y cuya obediencia podría ser impuesta a los ciudadanos.

— La Estructura englobaría las denominadas «agencias» especializadas para llevar a cabo las funciones públicas, esto es, los Parlamentos, los tribunales judiciales, el conjunto de la Administración, los partidos políticos y los grupos de interés.

— Las Funciones hacen referencia a la posibilidad de los Gobiernos de formular, implementar y gestionar políticas para la consecución de las metas colectivas de los ciudadanos.

El sistema, las estructuras que lo componen y las funciones que tienen que llevar a cabo los Gobiernos, se interrelacionan a través de mecanismos y procesos políticos complejos, que Almond y Powell dividen en dos categorías, como David Easton:

— Los *inputs* serían las demandas o apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad (o incluso de otros actores, para lograr, por ejemplo, una declaración formal de guerra).

— Los *outputs* serían la respuesta que el sistema da a dichas demandas (por ejemplo, mediante la implementación de políticas públicas o mediante la aplicación de un sistema impositivo concreto).

Para canalizar la interrelación entre los *inputs* y los *outputs*, el sistema cumple dos tipos de funciones:

— Las *Process functions* (o funciones del proceso político), que se refieren a la agregación de intereses, por un la-

do y, por otro, al diseño e implementación de políticas públicas; y

— Las *System functions* (o funciones del sistema), que serían:

- la socialización de los individuos (a través de la familia, la escuela, los medios de comunicación, o los grupos de pares),
- el reclutamiento de las élites (para desempeñar puestos políticos e implementar las políticas públicas) y
- la comunicación (que se refiere al flujo de información entre la sociedad y las estructuras del Gobierno).

Para Almond y Powell, utilizando este sistema de tres categorías podemos determinar cómo funcionan los sistemas políticos. Por consiguiente, el primer bloque de la asignatura se ha diseñado de tal modo que, junto al análisis conceptual del término sistema político y de las clasificaciones históricas y contemporáneas, se hace alusión a los elementos de las estructuras básicas del mismo y a los procesos políticos complejos, por lo que se analiza no solo el tipo de Estado y la división de poderes, sino también las estructuras de la Administración, las familias de partidos, la sociedad civil, la cultura política o la comunicación.

*c*) Clasificación de Arendt Lijphart

Para Lijphart existen 2 tipos de sistemas democráticos: el modelo mayoritario, de Westminster, y el modelo consensual o consociacional.

Lijphart plantea la existencia de 10 diferencias entre ambos modelos, que serían agrupables en dos dimensiones: la dimensión ejecutivo-partidos; y la dimensión federal-unitaria.

La dimensión ejecutivo-partidos permitiría distinguir entre el modelo de Westminster y las democracias consociacionales.

— La democracia mayoritaria o de Westminster (modelo británico y su área cultural de influencia (Irlanda, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, etc.) se caracteriza por: la existencia de una concentración del poder ejecutivo (gabinetes de un solo partido o de estricta mayoría); la soberanía reside en el Parlamento; hay un bicameralismo asimétrico en el Parlamento; es habitual el bipartidismo (dos grandes partidos y algún tercer partido bisagra); también suele haber un sistema electoral mayoritario, y no proporcional; a lo que se puede añadir la existencia de una Constitución no escrita, ya que los británicos se rigen por la costumbre (derecho consuetudinario).

— La democracia de consenso o consociacional es propia de los Países Bajos y de Bélgica, entre otros, y se caracteriza por: la inexistencia de una concentración del poder ejecutivo, sino que en él participan diversas fuerzas políticas (grandes coaliciones); un bicameralismo equilibrado en el Parlamento; un pluripartidismo acentuado; la elección de los representantes políticos por métodos de representación proporcional; la descentralización e incluso posible federalismo territorial; y la existencia de una constitución escrita.

La dimensión federal-unitaria, según Lijphart, llevaría a diferenciar entre:

— Los Gobiernos unitarios (como Irlanda) frente a los descentralizados (como Estados Unidos).

— Los sistemas en los que el poder legislativo queda centralizado en una cámara (como Finlandia o Dinamarca), frente a los sistemas en los que el poder legislativo está dividido (España, Alemania, etc.).

— Los sistemas con Constituciones flexibles (que aceptan enmiendas por mayorías simples, como Israel), frente

a los sistemas con una reforma constitucional rígida (como Alemania o España).

— Los sistemas en los que los legisladores tienen la última palabra respecto a la constitucionalidad de una norma (Países Bajos) y los sistemas en los que existe un Tribunal Supremo o Constitucional que determina la constitucionalidad de las leyes (India, España).

— Los sistemas cuyos bancos centrales dependen del ejecutivo (Australia), frente a los sistemas cuyos bancos centrales son independientes del Gobierno. Aunque esta última diferenciación de la obra de Lijphart ha sido criticada por otros autores, en base a la mitología de la independencia del banco central.

En suma, abordar una materia como los Sistemas Políticos Comparados exige el estudio de una combinación de elementos, como el pluralismo político, las instituciones, las elecciones, los derechos y libertados de los ciudadanos y otros procesos políticos, todo ello desde la complejidad que supone la adopción de una metodología comparada, lo que exige abordar la cuestión desde una perspectiva multidisciplinar.

## 17.7. BIBLIOGRAFÍA


DELGADO, S., y BLÁZQUEZ, B., *Manual de Sistemas Políticos*. Comares. Granada. 2007, pp. 25-42.

EBENSTEIN, W. *Los grandes pensadores políticos*. R. de Occidente. Madrid.1965.

LINZ, J. J., *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. CEPC. Madrid. 2009.

MATEOS y DE CABO, O., *Presente y futuro de los sistemas políticos y los modelos constitucionales,* DYKINSON. Madrid. 2004. pp. 15-39.

SABINE, G. H., *Historia de los teoría política*. FCE. México, varias ediciones.

SMOLZKA VIDA, I., *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*. Universidad de Granada. Granada. 2012, pp. 7-24.

TARDIF CHALIFLOUR, E., *Sistemas jurídicos contemporáneos*. Derecho comparado. Limusa. 2008, pp. 15-37.

TEMA 18

# GOBIERNO CONSTITUCIONAL: DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES *VERSUS* DICTADURAS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: 18.1. Gobierno constitucional: aclaración conceptual. 18.2. Gobierno constitucional dictatorial. 18.3. Gobierno constitucional democrático. 18.4. Gobierno Constitucional (I): forma monárquica y forma republicana. 18.5. Gobierno Constitucional (II): tipología de sistemas políticos. 18.6 Bibliografía.

## 18.1. GOBIERNO CONSTITUCIONAL: ACLARACIÓN CONCEPTUAL

La sujeción a la regla de Derecho y la distribución del poder son rasgos esenciales del Estado Constitucional. Ello comporta no solo el abandono de cualquier clase de absolutismo político, sino también el de cualquier concepción del Estado en la que el poder de este no esté limitado por institutos que empoderan a los miembros del cuerpo político, para dificultar o impedir la acción pública, al efecto de proteger no solo sus intereses, sino también su propio proyecto vital.

Por sí mismo, el Estado Constitucional no proporciona una forma de gobierno definida. El modelo se limita a establecer unas características generales, pero estas pueden resultar compatibles con una muy variada gama de soluciones institucionales. En todo caso, en el marco del Estado constitucional, el término «formas de gobierno» se refiere esencialmente a las diversas configuraciones que pueden revestir las instituciones de dirección y gobierno y los diferentes tipos de articulación entre las mismas que puedan darse.

Dicho esto, conviene resaltar que «gobierno constitucional» no es sinónimo de «gobierno democrático». Sirvan como muestra a este respecto los países que se rigen bajo una Carta Magna o Constitución (China, Cuba, Marruecos, etc.) y que, pese a ello, distan mucho de ser democracias. Es por ello que se puede afirmar, en primer lugar, que no todo gobierno constitucional es una democracia. Por el contrario, toda democracia es un gobierno constitucional.

En consecuencia, dejando de lado la primera posibilidad (gobiernos no democráticos con constituciones), hay que destacar, en segundo lugar, que un gobierno constitucional no exige necesariamente la existencia de una Constitución escrita en sentido formal, un ejemplo clásico de gobierno constitucional sin Carta Magna escrita es el Reino Unido. Ahora bien, ello no implica que no existan unas normas o costumbres de carácter más o menos permanente que doten al sistema político de unas características determinadas.

En suma, un gobierno constitucional (democrático) sería aquel cuyas autoridades públicas tienen un poder limitado, predeterminado por el derecho y/o la costumbre. En consecuencia, los particulares pueden emprender acciones contra dicho gobierno constitucional cuando este se exceda en su esfera de actuación. De hecho, el gobierno constitucional reconoce un sistema de derechos y libertades fundamentales que supone un contrapeso al poder político. Ligado a ello, se trata también de un sistema de gobierno donde existe pluralismo político, en la medida en que las fuerzas sociales y políticas tienen amplia libertad para organizarse y manifestarse. Esta característica implica la existencia de una posibilidad de alternancia en el poder, a través de la celebración periódica de elecciones.

De la definición anterior se extraen tres principios básicos del gobierno constitucional, como son:

1. El principio de legitimidad democrática. El gobierno constitucional debe organizarse y ser congruente con el principio de que solo las personas (o el partido político) investido por el pueblo tienen el justo título del mando.

2. El principio de soberanía popular. Se trata de una consecuencia directa del principio anterior, ya que el pueblo soberano es quien da el poder a sus representantes (para ello el mecanismo más frecuente son las elecciones).

3. El sufragio universal. Se trata de un derecho que necesariamente debe estar reconocido para que el pueblo soberano pueda elegir a los representantes. Si no existe un sufragio universal o este se haya restringido (ya sea por motivos de sexo, raza, religión, etc.), no existe una verdadera democracia, puesto que no se realiza plenamente la voluntad del pueblo.

El Estado constitucional, por consiguiente, implica la limitación del poder y rechaza la concentración del mismo, pero existen modalidades de Estados constitucionales limitados, que no siendo Estados constitucionales democráticos plenos, tampoco pueden ser tachados de Estados totalitarios. De ahí el dilema existente en torno a la compatibilidad o no de un gobierno constitucional y una dictadura, como se analiza en el siguiente apartado.

## 18.2. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DICTATORIAL

El Estado Constitucional rechaza la concentración del poder y, en consecuencia, parece que debería rechazarse cualquier forma de «dictadura constitucional», sin embargo, la realidad es más compleja.

Por «dictadura» cabe entender aquella forma de gobierno que se caracteriza por concentrar el poder (la suma del poder público) en las manos de un único detentador. Este puede ser una persona, un colegio o junta, un partido o una institución. Concentración del poder y ausencia de limitación legal viene a definir la dictadura. En el lenguaje ordinario el término ha adquirido connotaciones peyorativas y se asimila al gobierno que se introduce y se sostiene principalmente mediante el recurso a la coerción y asegura el monismo político mediante la violencia. Así entendido es claro la incompatibilidad entre dictadura y Estado Constitucional.

Empero conviene diferenciar dos clases distintas de dictadura, como señala Schmitt: la dictadura soberana y la dictadura comisaria. En ambos casos, nos encontramos ante una concentración del poder, ante el desplazamiento de los instrumentos de gobierno en el sentido de la coerción y ante la emergencia de alguna clase de autoritarismo político. Pero ambas difieren entre sí sustancialmente.

La dictadura soberana se caracteriza por estar concebida como un gobierno estable con vocación de duración, como una suerte de absolutismo modernizado que aspira a convertirse en una forma ordinaria de gobierno. Se trata de un gobierno ordinariamente surgido de la ruptura del régimen constitucional, que prioriza el uso de la coerción al efecto de limitar o eliminar el pluralismo político, y no reconoce limitación legal alguna del poder del Estado. Por ende, caracteriza la dictadura soberana la concentración del poder en un único detentador. Este puede ser un partido (el PCUS, por ejemplo), una persona (*Il Duce*), un cuerpo colegiado (el Consejo de Mando de la Revolución) e incluso el órgano de dirección de uno de los aparatos del Estado (una Junta Militar). La concentración del poder hace posible que la dictadura soberana pueda ordenarse a sí misma, y funcionar, sin necesidad de ninguna clase de régimen jurídico, de hecho la

dictadura soberana tiende a escapar de la regulación legal por su propia lógica: el poder absoluto no puede ser sometido a Derecho, so pena de reducirse a competencia, esto es, a poder limitado en cuanto legal. El monismo político que la caracteriza hace imposible la alternancia en el poder y, en razón de ella, conlleva la ausencia de elecciones auténticas. Va de suyo que un Estado totalitario está abocado a constituirse como una dictadura.

La dictadura comisaria no es una forma de gobierno. Es un encargo, una comisión. Por ello se diferencia radicalmente de la dictadura soberana. El encargo o comisión es tal porque está previsto y configurado por las leyes del Estado Constitucional, y consiste en un apoderamiento excepcional— ordinariamente a favor del poder ejecutivo —al que se dotan de poderes especiales para hacer frente a una situación de emergencia para afrontar la cual son insuficientes los recursos ordinarios. La dictadura comisaria está prevista por la ley y configurada por esta, es de naturaleza provisional y por ello de carácter temporal, presupone la continuidad del gobierno constitucional, y consiste esencialmente en atribuir al ejecutivo facultades de las que este ordinariamente no dispone, todo ello para satisfacer un fin: restablecer la normalidad alterada. En pocas palabras: el Estado Constitucional presupone normalidad social y política, cuando ese presupuesto falta, puede entrar en acción una dictadura comisaria. La forma más extendida de dictadura comisarial se halla en las previsiones constitucionales y legales que regulan los denominados «estados excepcionales».

## 18.3. GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

La democracia contemporánea es siempre y necesariamente una democracia constitucional. La relación entre Estado Constitucional y principio democrático no carece, no obstante, de ambigüedades. Por de pronto, la democracia solo es posible cuando,

y en la medida en que existan garantías eficaces de protección del pluralismo social y político, se reconozca y asegure la existencia de una oposición legítima, el diseño institucional haga posible la alternancia en el poder y el mecanismo fundamental de esa alternancia sea la voluntad del pueblo expresada mediante elecciones auténticas, esto es, libres y competidas. Ahora bien, la protección efectiva del pluralismo es consecuencia de un ordenamiento jurídico, de unas leyes a ese fin encaminadas, y que comprenden tanto los derechos civiles como los derechos políticos, además es la ley, y solo la ley, la que puede configurar un sistema electoral que cumpla con las exigencias de que se ha hecho mención, y es la ley, y solo la ley, la que puede procurar un diseño de las instituciones que haga factibles tanto una oposición legítima eficaz como la alternancia en el poder. Por todo ello no cabe otra democracia que la constitucional, o, lo que es lo mismo, no cabe otra democracia que aquella que se rige de acuerdo con la ley.

Al margen de la ley no hay, y no puede haber, democracia alguna. Fuera del dominio de la ley no hay otra cosa que el dominio de las relaciones de fuerza.

Naturalmente lo dicho significa que una democracia no ordenada y regulada por la ley, y por ello sometida a esta, no puede existir fuera del ámbito de la política propia de los relatos de fantasía y ciencia-ficción. En una democracia, el principio democrático mismo está necesariamente limitado por el principio de decisión —el principio de decisión por la mayoría—, ya que la propia democracia se autodestruiría si no estuviera limitado el citado principio en la praxis. Por eso, la pretensión de una preeminencia general e incondicionada de la voluntad popular pertenece al género de la demagogia: una voluntad general e incondicionada no puede ser «voluntad del pueblo». A la postre, para un griego la técnica fundamental de las democracias contemporáneas (la elección) es en sí misma una técnica política aristocrática, dado que busca escoger para las magistraturas a los mejores. Para

un griego, la democracia constitucional moderna le parecería una forma sofisticada de «gobierno mixto». Y no le faltaría razón.

## 18.4. GOBIERNO CONSTITUCIONAL (I): FORMA MONÁRQUICA Y FORMA REPUBLICANA

En el discurso tradicional «monarquía» ha sido definida como el gobierno de uno, y «república» como el gobierno de varios ordenado por la ley. Tales definiciones carecen de sentido en el contexto del Estado Constitucional, toda vez que este es, por naturaleza, un gobierno pluripersonal regido por el Derecho. La diferencia específica de ambas formas de Estado hay que buscarla en otro lado.

El problema más complejo es el que plantea la inserción de la monarquía en el Estado constitucional. Con esa inserción el monarca deja de ser soberano para pasar a ser un magistrado, aquel que ocupa de una determinada manera la jefatura del Estado. Decir que la monarquía en el Estado Constitucional es un cargo público cuya posición, naturaleza y funciones son fijadas por el ordenamiento jurídico (en especial por la constitución) no nos dice gran cosa. Una solución, frecuentemente propuesta, consiste en señalar que la monarquía es una magistratura vitalicia, mientras que las demás son temporales. No obstante, que esa sea la norma no excluye la posibilidad de una Jefatura del Estado republicana que sea asimismo vitalicia, lo era el Dogo en la República Veneciana, el Primer Cónsul en el senadoconsulto del Año X, o el Presidente en las Constituciones de Bolivia y Perú de 1826.

En rigor son tres los rasgos que marcan la diferencia específica de la monarquía como forma de la Jefatura del Estado: en primer

lugar, su provisión; en segundo lugar, el régimen de las interinidades; en tercer lugar, el espíritu propio de la institución.

La fundamental es, desde luego, la primera: un Estado cuenta con una monarquía constitucional cuando en el Estado hay una persona que es titular de un derecho público subjetivo a desempeñar el cargo de Jefe del Estado, derecho subjetivo que le viene atribuido por un tipo especial de norma constitucional, esto es, la *lex sucesoria*. En consecuencia, cuando el Estado es una monarquía, siempre hay alguna persona que tiene derecho a desempeñar el cargo de Jefe del Estado, la naturaleza vitalicia del cargo no es sino una consecuencia.

Del primer rasgo se sigue el segundo: cuando no hay persona con derecho al trono o esta es un menor o incapaz, es necesario que se arbitre alguna solución para cubrir la interinidad consiguiente. El recurso general consiste en designar una o varias personas a las que se encomienda el ejercicio de la Jefatura del Estado, en nombre del titular, durante la interinidad, instituto que se denomina «regencia», el desempeño de la cual o bien se atribuye a persona familiar del rey (regencia «legítima») o bien a persona o personas nombradas al efecto por el Parlamento (regencia «parlamentaria»).

Finalmente, la monarquía tiene un *ethos* particular: el hecho de que el Rey no sea designado por nadie sino por la ley facilita en alto grado la identificación del monarca como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, lo sitúa en principio al margen de la controversia política al situarse por definición fuera de las contiendas electorales, y afirma un principio de desigualdad y privilegio en el seno del Estado Constitucional, de ahí que sea norma que se conserve el uso del Rey como fuente de honores y distinciones. Obviamente, como el Rey no es designado por nadie, sino por la ley, se sigue que el monarca no es responsable, está exento de responsabilidad porque no hay nadie con título para exigirla.

Muy distinta es la forma republicana. Su núcleo esencial radica en lo siguiente: la organización fundamental del Estado es producto de un acto de autodisposición de la comunidad política sobre sí misma, de tal modo que el gobierno se encomienda siempre a magistrados temporales que extraen su título para ejercer el cargo de alguna clase de procedimiento de designación en el que interviene bien la comunidad política, bien sus representantes. En otros términos, un Estado es una República si, y solo si, se satisfacen los siguientes requisitos:

*Primero*. La ordenación fundamental, la Constitución, es producto exclusivo de la voluntad del cuerpo cívico, al que corresponde exclusivamente su conservación y reforma.

*Segundo*. Esa ordenación fundamental establece una forma de gobierno caracterizada por la existencia exclusiva de magistrados temporales, cuyo mandato puede ser de duración variable, que deben su designación a alguna clase de procedimiento que reposa sobre la voluntad de los miembros del cuerpo cívico, al que aquellos expresan.

*Tercero*. Todos los magistrados están sujetos a responsabilidad, bien sea ante el cuerpo cívico, bien sea ante sus representantes.

*Cuarto*. Como la monarquía, la forma republicana tiene un *ethos* particular, en este caso el integrado por la igualdad entre los miembros del cuerpo cívico y por la exigencia de lealtad al mismo.

La forma republicana será además democrática si, y solo si, el cuerpo cívico está integrado por todos los miembros del Estado con plena capacidad de obrar y si su acceso al proceso político es rigurosamente igual.

## 18.5. GOBIERNO CONSTITUCIONAL (II): TIPOLOGÍA DE SISTEMAS POLÍTICOS

La tipología del gobierno constitucional es muy variada, y se han intentado gran número de formas de gobierno constitucional a partir de los principios arriba reseñados. Algunos de esos sistemas de gobierno son compatibles con los principios democráticos, bien porque han sido diseñados en función de los mismos, bien porque en su funcionamiento real se han adaptado a ellos, otros, por el contrario, son difícilmente compatibles con los principios democráticos, y otros no lo son en absoluto.

Si dejamos de lado la democracia directa, que solo es posible en sociedades homogéneas, de ámbito territorial reducido y con una estructura social simple, y que, por ello, tiene un papel residual y casi folclórico (el régimen municipal español denominado de «Concejo Abierto» o la *Landsgemeinde* existente en algunos cantones suizos, como Appenzell), en el mundo moderno cabe diferenciar entre los siguientes tipos puros de sistemas políticos:

*a*) *Los sistemas políticos que carecen de una división formal del poderes*[1]: se trata del llamado gobierno convencional o de Asamblea. El régimen de Asamblea, también llamado convencional, por alusión a la Convención francesa de 1793-1795, suele ejemplificarse en la Constitución jacobina de 1793 (año I de la República), aunque, en rigor, su paradigma es más bien la práctica de la Convención jacobina. En tanto que sistema de gobierno que concentra todos los poderes en una Asamblea democráticamente elegida ha operado históricamente como el modelo propio de una interpretación radical de la democracia, razón por la cual constituyó el patrón de las Constituciones de los Estados de «socialismo realmente existente», a partir de la Constitución rusa de 1918, y, sobre todo, de la estaliniana de 1936, y que hoy apenas mantienen textos como el de la Constitución cubana o la china. Su núcleo esencial consiste en la atribución a la Asamblea de la suma del poder público, de tal modo que esta o bien ejerce sus poderes directamente o bien encomienda tal ejercicio a encargados o comisarios que ejercen las facultades que la Asamblea les atribuye siendo elegidos por esta, ante ella responsables y amovibles por la misma, y cuyo mandato no puede ser distinto que el de la propia Asamblea.

*b*) *Los sistemas políticos con división formal de poderes:* en este caso hay dos tipologías, por un lado, aquellas formas políticas que se basan en una interpretación estricta de la separación de poderes (ya sea una monarquía limitada, un sistema presidencial o un sistema directorial); y, por otro, aquellas formas de gobierno basa-

das en una interpretación flexible de la división de poderes (ya sea un sistema parlamentario dualista o de doble confianza; un sistema parlamentario monista o de única confianza; un sistema semipresidencial; o un sistema semiparlamentario).

Lo habitual, por tanto, es estar ante sistemas políticos que se caracterizan por tener una división formal de sus poderes, ya sea dicha división muy estricta o más laxa. Por ello, a continuación se describen los principales rasgos de las tipologías posibles de gobierno constitucional con separación de poderes.

*La Monarquía limitada*: se caracteriza por la limitación del poder real, absoluto con anterioridad, mediante la presencia de un Parlamento elegido, en el marco de una interpretación estricta de la división de poderes. Al Parlamento le corresponde, en todo o en su mayor parte, la potestad legislativa, así como el poder financiero, pero el gobierno es designado por el Rey, con independencia de la composición del Parlamento, y no es responsable ante este, sino solo y exclusivamente ante la Corona. El sistema admite dos variantes, según sea el principio de legitimidad y el titular de la soberanía; según la primera la soberanía corresponde a la Nación, a la que representa el Parlamento (así la Constitución francesa de 1791 o la española de 1812 ); de acuerdo con la segunda la soberanía corresponde al Rey, que representa la unidad política (Constituciones alemanas «de estados», consecuencia del Acta confederal de 1815, Constitución del II *Reich* de 1871). El sistema tiene un grave defecto, común a todas las formas de gobierno constitucional que acogen una interpretación estricta de la división de poderes: la ausencia de salida institucional a un conflicto permanente entre el Parlamento y el Rey, en la práctica las Constituciones del primer grupo han tendido a resolver los conflictos con la preeminencia del Parlamento (Constitución noruega de 1814), acabando incluso en mutar el sistema de gobierno por uno parlamentario, las del segundo pivotaron en torno a la supremacía del Rey.

*El Sistema Directorial*: puede fundarse formalmente en una Constitución que invoca el principio de separación de poderes (Constitución francesa del año III-1795) o no (Constitución suiza de 1999). Consiste en un sistema que, en la práctica, combina un Parlamento de muy amplios poderes con un Ejecutivo colegial, que puede estar auxiliado por ministros (año III) o no (caso suizo). El Ejecutivo es provisto mediante elección, pero lo es por plazo de mandato determinado, no siendo responsable de su gestión ante el Parlamento. En contrapartida, el Parlamento no puede ser convocado, suspendido ni disuelto por el colegio, al que doctrinalmente se llama, por influencia del modelo francés, Directorio. El sistema carece de solución institucional al conflicto entre el Directorio y el Parlamento. Se trata poco menos que de una especialidad helvética, no habiendo sido imitado sino por las Constituciones uruguayas de 1918 y 1951.

*El Sistema Presidencial*: típico de los EE.UU., se caracteriza por una estricta separación entre las tres ramas del gobierno, tanto por lo que toca al ejercicio de las funciones estatales, como en lo que afecta al personal, de tal modo que cada rama del gobierno ejerce una sola función y lo hace a título monopolista. En consecuencia, el Ejecutivo nace, vive y muere al margen del Parlamento, con cuya confianza no necesita contar, y el Parlamento nace, vive y muere, asimismo, al margen de cualquier intervención del Ejecutivo. El Ejecutivo es unipersonal, y se encomienda a un Presidente, y los mecanismos de coordinación se reducen al mínimo (colaboración en algunos nombramientos, veto presidencial y reparto del poder exterior). El sistema no ha tenido recepción en Europa, aunque ha sido abundantemente imitado en América Latina, por ejemplo, en la Constitución argentina de 1853.

*El Sistema Parlamentario*: constituye la regla general en los Estados democráticos actuales. Al decir de Loewenstein se caracteriza por el equilibrio alcanzado mediante la integración del Eje-

cutivo y del Parlamento. Se caracteriza por estar dotado de un ejecutivo bicéfalo en el que se diferencia al gobierno y al Jefe del Estado, siendo el gobierno un comité de la mayoría del Parlamento, pero que no depende completamente de esta por cuanto ejerce funciones propias. El Gobierno se relaciona con el Parlamento a través del doble principio de confianza y responsabilidad: el gobierno necesita del apoyo de la mayoría parlamentaria para serlo y, en defecto de la misma, debe dimitir. Por último Gobierno y Parlamento se controlan mutuamente: el Parlamento puede derribar al Gobierno, negándose a votar una moción de confianza o aprobando una moción de censura, por su parte el gobierno puede obligar al Parlamento a pronunciarse, mediante una cuestión de confianza y puede poner fin anticipadamente al mandato del Parlamento mediante la disolución.

El sistema admite dos variantes esenciales, según el papel que ocupe el Jefe del Estado:

> *Primera*. Si el Jefe del Estado cuenta con poderes efectivos de gobierno, de tal modo que el Ejecutivo no puede ejercerse sin el consentimiento de aquel, el gobierno necesita contar con la confianza tanto del Parlamento, como del Jefe del Estado. Este es el sistema parlamentario denominado orleanista, dualista o de doble confianza, cuyo ejemplo es el régimen francés bajo la «Monarquía de Julio» (Constitución de 1830) y tal es el introducido en España con la Constitución de 1837 y que perdurará hasta la republicana de 1931 inclusive.
>
> *Segunda*. Si el Jefe del Estado carece de poderes efectivos de gobierno, el Ejecutivo no necesita de otra confianza que la del Parlamento, nos encontramos entonces ante un sistema parlamentario monista o de única confianza. Tal es el consagrado por la práctica francesa bajo la III República, el generalizado hoy en la mayoría de las democracias parlamentarias europeas y el acogido por la Constitución española de 1978.

*El sistema semipresidencial*: tipo híbrido de presidencialismo y gobierno parlamentario. Puede resumirse afirmando que se trata de un sistema parlamentario dualista, o de doble confianza, en el que el Jefe del Estado, el Presidente de la República, es elegido por sufragio universal directo, convirtiéndose en un representante del pueblo con igual o mejor título que el Parlamento. Aunque tiene antecedentes que se remontan a 1919 (Constitución finesa anterior), su ejemplo más conocido es el régimen diseñado por la Constitución francesa de 1958-1962. Su configuración concreta no depende tanto de la elección directa del Pre-

sidente de la República, o de la asociación de esa elección directa y la atribución de poderes de gobierno al Presidente, cuanto del sistema de partidos y de la relación entre el Presidente y la mayoría parlamentaria.

*El sistema semiparlamentario*. Adaptación del parlamentarismo monista, consiste en la inserción en un complejo institucional de parlamentarismo de exclusiva confianza parlamentaria dos cambios esenciales: la elección directa del Primer Ministro, y la simultaneidad de elecciones al mismo y al Parlamento.

De la gama de sistemas de gobierno constitucional cabe sostener que son compatibles con los principios democráticos, los sistemas de gobierno presidencial, directorial, semipresidencial, parlamentario y semiparlamentario, y que no lo es en modo alguno la monarquía limitada, en cualquiera de sus dos variantes. En cuanto al sistema de gobierno de Asamblea puede ser compatible con un gobierno democrático, si bien la dinámica propia del sistema de gobierno conduce a la concentración de todos los poderes en manos de una mayoría parlamentaria, razón por la cual es muy vulnerable a la tentación de la dictadura de la mayoría.

## 18.6. BIBLIOGRAFÍA

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

1 Puede sorprender a primera vista la inclusión del régimen Convencional o de Asamblea, en cuanto el mismo es un sistema de gobierno basada en la atribución de la suma del poder público a un único órgano constitucional: el Parlamento, tratándose normalmente de un parlamento unicameral elegido por sufragio universal directo. No obstante, se incluye por cuanto históricamente fuertes elementos del sistema convencional han estado presentes en sistemas de gobierno constitucional que han operado como tales en la realidad, y porque dicho sistema de gobierno tiene una marcada influencia en la definición del sistema de gobierno de entidades autónomas (Estados, *Länder* o regiones) en Estados complejos.

TEMA 19

# EL PARLAMENTARISMO

SUMARIO: 19.1. El sistema de gobierno parlamentario: introducción. 19.2. El surgimiento del sistema parlamentario en Inglaterra. 19.3. Las características del sistema parlamentario clásico. 19.4. La evolución del sistema parlamentario en el Reino Unido. 19.5. Las adaptaciones del sistema parlamentario: sus variantes en Europa. 19.5.1 El caso francés: del Orleanismo al Ultraparlamentarismo. 19.5.2. La generación constitucional posterior a 1945: del Parlamentarismo racionalizado al Sistema de Canciller. 19.5.3. Las democracias consociacionales: Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Finlandia. 19.6. Bibliografía.

## 19.1. EL SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO: INTRODUCCIÓN

Los dos sistemas de gobierno constitucional más importantes y extendidos son el Parlamentario y el Presidencial, razón por la cual se les da un tratamiento más detallado. Ni uno ni otro son consecuencia directa de un determinado diseño previo, en buena medida combinan arreglos institucionales y prácticas políticas, con frecuencia son estas últimas las que tienen mayor relevancia.

En la siguiente tabla se resume el caso de algunos de los sistemas parlamentarios que se analizan en las páginas siguientes. Como puede apreciarse, el parlamentarismo es muy frecuente en muchos países, siento el sistema electoral proporcional el más empleado, a lo que se añade que son más frecuentes las repúblicas parlamentarias que las monarquías parlamentarias. En el caso de las repúblicas, el sistema habitual de elección del Jefe del Estado suele ser la celebración de elecciones por sufragio universal.

Tabla 3. Los sistemas de gobierno en Europa (2017)

| ESTADO | FORMA DE GOBIERNO | ELECCIÓN JEFE DEL ESTADO | SISTEMA DE GOBIERNO | SISTEMA ELECTORAL | SISTEMA DE PARTIDOS | GOBIERNO |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Islandia | República | Sufragio | Parlamen- | Proporc. | Multipar. | Coali- |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Universal | tario | | | ción |
| Noruega | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Suecia | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Dinamarca | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Finlandia | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Estonia | República | Parlamento | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Letonia | República | Parlamento | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Lituania | República | Suf.Universal | Parlamentario | Mixto | Multipar. | Coalición |
| R.Unido | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Mayoritar. | Bipartidis. | Monocolor |
| Irlanda | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Bélgica | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| P-Bajos | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Luxemburgo | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Alemania | República | Legislatura | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Polonia | República | Suf.Universal | Semi-presidencial | Proporc. | Multipar. | Monocolor |
| R.Checa | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Eslovaquia | Republica | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalicion |
| Austria | República | Suf.Universal | Semi-presidencial | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Eslovenia | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Croacia | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Hungría | República | Parlamento | Parlamentario | Mixto | Multipar. | Monocolor |
| Rumania | República | Suf.Universal | Semi-presidencial | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Bulgaria | República | Suf.Universal | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | s.d. |
| Grecia | República | Parlamento | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Chipre | República | Suf.Universal | presidencial | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Italia | República | Legislatura | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Coalición |
| Malta | República | Parlamento | Parlamentario | Proporc. | Bipartid. | Monocolor |
| Francia | República | Suf.Universal. | Semi-presidencial | Mayorita. | Multipar. | Minoría |
| España | Monarquía | Sucesión | Parlamentario | Proporc. | Multipar. | Minoría |
| Portugal | República | Suf.Universal | Semi-presidencial | Proporc. | Multipar. | Coalición |

Fuente: Elaboración propia a partir de Unión Interparlamentaria (Interparlamentary Union, IPU). NOTA: en Bulgaria se acaban de celebrar elecciones. Hasta marzo de 2017 ha habido gobierno en minoría.

El sistema de gobierno parlamentario ha surgido en Inglaterra, más como consecuencia de la formación de soluciones concretas a problemas determinados, que como modelo de organización institucional racionalmente planeado e implantado. En el caso del sistema de gobierno parlamentario, la práctica ha creado el sistema primero y la razón ha venido posteriormente a elaborar un modelo sobre la base de una praxis preexistente. Es de notar que el sistema parlamentario ha surgido en un país que carece de constitución escrita, en el que la Constitución está formada antes por un conjunto de costumbres, usos y convenciones que por textos legales y en el contexto de un sistema jurídico, el de *common law,* que se funda, no en el Derecho legislado, sino en el Derecho de declaración judicial. El sistema parlamentario está fuertemente marcado por ese origen, y, por ello, se aviene mal

con una regulación formal exhaustiva fijada mediante textos legales. Por último no está de más recordar que el paradigma británico del gobierno constitucional se debe, tanto o más que a la práctica real, a la difusión de interpretaciones del mismo, que no siempre se han ajustado a la realidad británica. Esa realidad, en ocasiones, no ha sido otra cosa que la base de la idealización que puede encontrarse en Montesquieu (*El Espíritu de las Leyes*), William Blackstone (*Comentarios sobre las leyes de Inglaterra*) o Jean Louis de Lolme (*La Constitución de Inglaterra*).

El sistema parlamentario se trata del sistema político más habitual en la actualidad. Se caracteriza por el equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. El gobierno se relaciona con el Parlamento a través de un doble principio de confianza y responsabilidad: el gobierno necesita el apoyo del Parlamento para su nombramiento, pero, cuando pierde dicho apoyo, el Parlamento puede plantearle una moción de confianza o de censura y el gobierno puede llegar a dimitir. Igualmente, el ejecutivo es bicéfalo y está dividido en dos ramas: Jefe del Gobierno y jefe del Estado.

Estas características básicas serán adaptadas en los distintos Estados donde se aplica el régimen parlamentario. Así por ejemplo, a lo largo del siglo XX, la mayor parte de los regímenes parlamentarios europeos abandonan el sistema electoral mayoritario británico y se decantan por el proporcional, pero, en líneas generales, la esencia del sistema es la misma, en cuanto a la relación de confianza y responsabilidad entre el ejecutivo y el legislativo y la bicefalia del ejecutivo.

## 19.2. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN INGLATERRA

El Parlamento británico es de origen medieval, aunque ciertamente tardío, y su peculiaridad radica en haberse dotado de una estructura original, y de unos poderes sin parangón en el Continente. Aquí, y no en la continuidad, que registran también los parlamentos de *Suecia* y *Hungría*, se halla la raíz del sistema británico y de su originalidad.

En principio la organización medieval inglesa tiene la peculiaridad de que su feudalismo no es sino una forma de organizar el botín de una conquista militar bajo la dirección de una potente Monarquía. En consecuencia, en *Inglaterra* no se va a producir la constelación de fuerzas que hará posible el absolutismo monárquico. En el origen se halla la *Curia Regis,* el consejo del Rey, con funciones consultivas y judiciales. Esta Curia tenderá a reunir a la mayor parte de los barones, dando lugar, por ampliación, al *Magnum Concilium*, del cual surgirá el Parlamento. En efecto, a partir de 1254 se unen a los barones y obispos dos representantes de los caballeros de los condados, y, a partir de 1265, serán llamados por *Simón de Monfort* los representantes de ciudades y burgos, con el fin de satisfacer las necesidades financieras de la Corona. Este *Concilium* ampliado será periódicamente convocado por el Rey, siendo la primera reunión tenida como del Parlamento en sentido propio la celebrada en 1295, y que recibe la denominación de «*Parlamento Modelo*».

Sin embargo, es en la primera mitad del siglo XIV cuando se va producir el cambio esencial en la estructura del Parlamento, que hasta entonces en nada se diferencia de una asamblea de estamentos o brazos al estilo continental. En primer lugar, el bajo clero prefiere negociar sus prestaciones a la Corona de modo independiente, dejando de acudir al Parlamento y reuniéndose en unas asambleas especiales, las *«Convocations»*. En segundo lugar, los barones, junto con el alto clero, adquieren la costumbre de reunirse en una sala separada y deliberar con independencia de los representantes de condados y burgos. Así desaparece el brazo

clerical y el Parlamento se reúne en dos asambleas separadas, la de los grandes, los *Lores*, y la de los demás, los *Comunes*. Esta estructura bicameral aparece consolidada ya en 1332. Como, desde el *Statutum de talagio non concedendo* de 1297, el Parlamento tiene el derecho de consentir el impuesto, el Parlamento puede hacer uso de ese privilegio para incrementar su influencia. La estructura bicameral se consolida con la adquisición de un lugar diferente de reunión para las Cámaras (1351) y al dotarse a los *Comunes* de un intermediario entre la Corona y la Cámara, que actúa como portavoz, el *Speaker* (1377). Naturalmente la adquisición del poder financiero es de interés prioritario para quienes lo pagan, que pueden obtener así un papel preponderante en su fijación, así, a partir de 1397 los Pares se limitan a dar su asentimiento a los impuestos discutidos y votados por los *Comunes*. Por último, los *Comunes* utilizan ese poder para arrancar a una Corona, enfangada en la guerra de los Cien Años, el ejercicio de la potestad legislativa. De este modo, a partir de *Enrique VI*, es un hecho aceptado que en Inglaterra el poder de hacer las leyes reside conjuntamente en las Cámaras y el Rey, al *«King in Parliament»*. Esa conquista tiene un efecto último: como para hacer las leyes se requiere estar dotado de poderes generales, el mandato imperativo al que están sujetos los *Comunes* se convierte en un poder general para obrar por el bien del Reino, y el mandato imperativo y las instrucciones que le son inherentes se evapora.

Ahora bien, todo ello no significa la aparición de un gobierno parlamentario. Por de pronto, el Rey conserva ingresos no controlados por el Parlamento (impuestos anteriores a 1297, patrimonio real, posesiones exteriores, monopolios), además el Rey goza de la doble facultad de dispensar del cumplimiento de las leyes o de suspender su vigencia, puede ejercer la prerrogativa de gracia sin limitación, nombra a los jueces y ostenta la facultad de dictar normas generales y obligatorias (ordenanzas y proclamaciones), así como el de crear Pares hereditarios. Se produce, pues,

una situación de equilibrio entre la Corona y el Parlamento, que se mantendrá a lo largo del periodo *Tudor*, en gran parte a costa de una Iglesia tempranamente desamortizada a consecuencia del cisma anglicano y el *Acta de Supremacía*. La situación cambia cuando, a principios del siglo XVII, los *Estuardos* acceden al trono. Desaparecido el aglutinante del peligro español, se produce un crecimiento del protestantismo disidente o no conformista que abomina de una Iglesia oficial respaldada por la Corona y sospechosa de papismo, crecen los ingresos y gastos de la Corona al tiempo que desde la misma se impulsa una ideología absolutista incompatible con la tradición y los poderes del Parlamento. El escenario está preparado para el conflicto del reinado de *Carlos I*.

El conflicto entre la Corona y el Parlamento es triple: de carácter económico y financiero, de carácter religioso y de carácter político, y gira en torno a un eje fundamental: a quien corresponde la posición preeminente. En un primer momento, el Parlamento impone al Rey la *Petición de Derechos* (1626); en un segundo momento, la Corona deja de convocar al Parlamento y se embarca en una política absolutista y de apoyo a la Iglesia anglicana, sirviéndose de los recursos de la Corona, de la creación de monopolios y de la puesta al día o resurrección de impuestos olvidados. Tal política enfrenta a la Corona con la burguesía comercial, con los disidentes, con buena parte de los caballeros y una parte de la nobleza. En 1640, el Rey no tiene más remedio que reunir de nuevo al Parlamento. El conflicto se resuelve en una Guerra Civil. El Parlamento (utilizando un procedimiento que data de 1576 —el *impeachement*— en el que los *Comunes* actúan de jurado de acusación y los *Lores* de tribunal) hace ejecutar a los dos primeros ministros de la etapa anterior (*Stafford* y *Laud*). Tras el fracaso del golpe de Estado de 1642 estalla la guerra que acaba con la derrota, prisión y muerte del Rey, con la abolición de los *Lores* y la proclamación de la República. La radicalización del bando parlamentario se debe en buena medida al surgimiento

con la guerra civil de un nuevo actor político: el ejército parlamentario.

El régimen republicano, *de facto* una dictadura militar, verá la efímera existencia de la primera constitución escrita diseñada para limitar los poderes constituidos, en especial el del Parlamento (el *Instrument of Governement* de 1652). La República estará vinculada a la figura del jefe del ejército, Cromwell, autonombrado *Lord Protector*. El régimen durará lo que este y a su muerte dará paso, en 1659, a la Restauración de la Monarquía y al retorno al *statu quo* de 1640. Bajo Carlos II se manifiestan, sin embargo, síntomas de cambio: se aprueba el *Habeas Corpus Act* (1676) que da garantías frente a la detención arbitraria, y comienzan a dibujarse: el precedente del *Gabinete* (la llamada *Cábala*), la división en dos partidos de la clase política: los *Whigs* o liberales, partidarios del Parlamento, los intereses comerciales y el protestantismo no conformista, y los *Tories* o conservadores, partidarios de la prerrogativa real, la gran propiedad agraria y el anglicanismo. El conflicto, latente bajo Carlos II, estalla bajo su hermano Jacobo II, cuya política absolutista y procatólica conduce a un nuevo enfrentamiento con el Parlamento y a la Gloriosa Revolución de 1688.

La Gloriosa Revolución supone el triunfo del Parlamento, que obtiene la supremacía. Por el *Bill of Rights* (1689) el Parlamento acaba con las posibilidades de resurrección del absolutismo de la primacía real. El *Bill* de derechos prohíbe al Rey sostener tropas en el reino sin el consentimiento del Parlamento, anualmente renovado; le prohíbe recaudar contribuciones o imponer cargas sin el consentimiento del Parlamento, anualmente renovado; le priva del derecho a suspender las leyes o a dispensar su cumplimiento, y fija, de una vez por todas, la primacía del Estatuto, la ley hecha por el Parlamento, sobre la proclamación, que se extingue. Por último, limita la prerrogativa de gracia. En su estela, el *Acta de Establecimiento* (1701) fijará las incompatibili-

dades de los miembros de los Comunes, haciendo difícil su control por el Rey, establecerá el orden de sucesión y la independencia e inamovilidad de los jueces; por su parte, la *Septennial Act* fijará en siete años el mandato de los Comunes y, por último, se agosta la facultad real de vetar las leyes, desde el veto al *Scotch Militia Bill* por la *Reina Ana* en 1707.

Tal conjunto de medidas tienen por consecuencia que el Rey no puede actuar sin la colaboración y el control del Parlamento. A este hecho se suma el principio de inviolabilidad del Rey (quien no puede hacer nada mal, lo que acarrea, como consecuencia, que no pueda hacer nada solo), que conducirá a un cambio profundo en el sistema de gobierno. A lo largo de la Restauración se había ido creando la costumbre de que el núcleo de amigos más próximos del Rey, que formaban parte del *Consejo Privado,* se separan de este para formar el núcleo de los ministros de la Corona, grupo que, por su lugar de reunión, se llama *Gabinete*. A partir de 1688 no se puede gobernar ni contra el Parlamento, ni sin el Parlamento, de ahí que el paso lógico fuera extraer el Gabinete de la mayoría en los *Comunes*, cosa que se hará ya en 1695.

A partir de 1714, con el acceso de la Casa de Hannover al trono, se produce un cambio decisivo: tanto Jorge I, como Jorge II, se desinteresarán por el nuevo reino, y centrarán su atención en el dominio patrimonial alemán. El Rey deja de asistir a las reuniones del *Gabinete,* que así se independiza del monarca. Bajo el largo ministerio *Walpole* se produce así un triple fenómeno:

1. Se consolida la figura del *Gabinete* como expresión de la mayoría en los *Comunes*, mayoría que se consolida mediante la corrupción y el patronazgo.

2. Se consolida la primacía de aquel ministro que controla los nombramientos: el *Primer Lord de la Tesorería*, que se convierte en el director del *Gabinete*.

3. Aparece la figura de la responsabilidad ministerial. Se acepta el principio de que cada uno de los ministros es responsable ante los *Comunes* por su gestión. Si estos le retiran su confianza, el ministro debe dimitir. El recuerdo del fin de Stafford y Laud y el peligro del *impeachement*, hacen que el ministro que no goza de la confianza de los *Comunes* dimita sin más. Así caerá Walpole en 1741.

La marcha hacia el gobierno parlamentario se verá momentáneamente interrumpida por la primera etapa del reinado de Jorge III, quien trata de restaurar la prerrogativa real, torna a presidir el *Gabinete* y trata de gobernar al margen de los *Comunes*.

El Rey abandona la práctica de los gobiernos de un solo partido y pasa a integrar el Gabinete con personas de su confianza, con independencia de su adscripción partidaria, cuando la hay. En la práctica es la confianza del Rey lo que da lugar al gobierno, en tanto que este debe buscar el apoyo de una mayoría en las Cámaras, usando para ello las prácticas usuales en la época: el *government by corruption*. El intento regio naufraga con la Guerra de Independencia de los EE.UU. En 1782 cae el último gobierno «real», el de *Lord North*, y, por primera vez, ante un voto de censura aprobado por los *Comunes*, igualmente se produce un cambio total del Gabinete, dando paso a un gobierno «homogéneo», el de Lord Rockingham (1783), y a partir de entonces se consolida la costumbre, ya usada por Walpole, de que es uno solo de los ministros, el que los preside, quien despache con el Rey. La consolidación de la figura del *Primer Ministro (Premier)*, que empieza entonces a ser aceptada, la admisión del principio de responsabilidad del *Gabinete* por la política del gobierno y el acantonamiento del Rey en el ejercicio de una función moderadora, son hechos ya adquiridos a principios del siglo XIX. Paralelamente se agota el *impeachment* como instrumento de control, por ser innecesario; se usó por última vez contra un ministro en 1804.

Al comenzar el siglo XIX casi todos los elementos propios del sistema de gobierno parlamentario se hallan en funcionamiento en el *Reino Unido*: responsabilidad ministerial, liderazgo del Premier, gabinete, etc., pero el sistema adolecía de un grave defecto: la escasa representatividad de los *Comunes*. Dotados de una distribución de escaños no alterada desde el siglo XV, con una gran variedad de sistemas de elección, elegidos por un cuerpo electoral sumamente restringido, los *Comunes* se hallaban *de facto* dominados por las clientelas de los grandes propietarios agrarios que, con frecuencia, se sentaban en la cámara de los *Lores*. La protesta contra los llamados «burgos podridos» y la reclamación de una reforma electoral se dio ya a fines del XVIII, pero la reacción conservadora ante la Revolución Francesa aplazó una reforma inevitable. Resucitada la agitación radical desde 1824, la misma conducirá a la aprobación por el Parlamento de la emancipación de los católicos, con la consiguiente abolición del *Bill du Test* y, sobre todo, de la *Reform Act* en 1832. En virtud de ella se produce una redistribución de los escaños con el fin de adecuarla a la distribución de la población, se fija un censo uniforme y se amplía el número de electores, de tal modo que, a partir de 1832, los *Comunes* constituyen una asamblea aceptablemente representativa de las fuerzas sociales existentes. Ese carácter representativo cambiará la balanza del poder, en detrimento de los *Lores*, y permitirá el triunfo de la idea del «gobierno de la opinión». Las sucesivas reformas electorales actuarán en el sentido de reforzar ese carácter representativo, ampliando la base social de los Comunes, así la *Reform Act* de 1867 operará una nueva redistribución de escaños y ampliará el censo —que comprende ya a las capas superiores de la clase obrera—, la *Ballot Act* de 1872 introducirá el voto secreto, en 1884 finaliza la hasta entonces crónica subrepresentación urbana. Ya en el siglo XX, las sucesivas *Representation of the people Act* (1918, 1928, 1948) darán paso progresivamente al sufragio universal y a la igualdad de voto.

Por su parte, y a partir de la *Reform Act*, se inicia el declive de los *Lores*. En principio, si se exceptúa la primacía de los *Comunes* en materia financiera y el ejercicio por los Lores de las facultades judiciales heredadas de la *Curia Regis,* la posición jurídica de los *Lores* es idéntica a la de los *Comunes*. En la práctica, no obstante, se registra una hegemonía de los *Lores,* a lo largo del siglo XVIII, pues estos, a través del patronazgo, controlan la mayoría de los escaños de los *Comunes*. Los escasos conflictos entre las Cámaras se resuelven, en su caso, mediante el uso o amenaza de uso por el Rey de la facultad de crear nuevos Pares, efectuando una creación masiva de los mismos (una «*hornada de Pares*») a los efectos de cambiar la mayoría en los *Lores*. Tal técnica se empleará en 1712 para obtener la aprobación del *Tratado de Utrecht* o en 1832 para «pasar» la *Reform Act*. La independización de los *Comunes*, así como su progresivo peso en la vida política como Cámara en la que se refleja y mediante la que se expresa la «opinión», a quien corresponde el derecho a gobernar, minan a los *Lores*, posibilitando que la *Parliament Act* de 1911 les reduzca a una Cámara de reflexión, posición aún más pronunciada después de la *Parliament Act* de 1949. Por su parte la *Life Peerage Act*. de 1955 introduce la figura de los Pares vitalicios y permite la presencia de mujeres en la Cámara, dejando a los *Lores* reducidos al papel de residuo histórico. En 1999 la *House of Lords Act* redujo el número de pares hereditarios a 92, disminuyendo el tamaño de la asamblea a una cifra que se mueve entre los 733 y los 826 escaños (de los cuales son Lores espirituales 24) y abriendo la posibilidad de designaciones, las sucesivas propuestas de reforma de los gobiernos Blair y Cameron no han tenido éxito. En todo caso, la Cámara ha perdido su posición como más alto tribunal del Reino con la creación en 2009 de una Corte Suprema que asume las funciones de los anteriores «Lores de Apelación».

El siglo XIX ve la plena realización del sistema de gobierno parlamentario, formándose sobre la práctica británica un paradigma

que será abundantemente imitado en el Continente y en la *Commonwealth*. En la raíz se encuentra la idea del gobierno de la opinión, de la tendencia que sea mayoritaria en la opinión pública. Esta, mediante las elecciones en un contexto bipartidista, da lugar a una clara mayoría en la Cámara de los *Comunes*. Una vez existente dicha mayoría la Reina encarga al líder reconocido de dicha mayoría la formación del gobierno, y aquel, nombrado Primer Ministro, forma un equipo homogéneo, dirigido por el *Gabinete* y presidido por quien es, al tiempo, *Premier* y líder de la mayoría, en los Comunes. El mantenimiento de ese carácter mayoritario viene garantizado por el doble principio de confianza parlamentaria y responsabilidad ministerial. Así, los miembros de la mayoría en los *Comunes* sostienen en la Cámara al *Gabinete* porque la política de este es la del partido de la mayoría en los *Comunes*, entra en juego la responsabilidad ministerial: el ministro o *Gabinete* que pierde esa confianza de la mayoría, que pierden el apoyo de la mayoría, o bien dimite o bien solicita del Rey que disuelva los *Comunes* para que la opinión arbitre el conflicto entre los *Comunes* y el gobierno, bien sea ratificando la mayoría saliente, bien generando una nueva mayoría.

La clave del funcionamiento del sistema radica en la responsabilidad ministerial, que exigen los *Comunes* y, en contrapartida a la misma, la prerrogativa regia de disolución, que se ejerce a petición del *Premier*. Ahora bien, no toda pérdida de una votación en los *Comunes* acarrea la caída del gobierno o la disolución. La dimisión solo es pertinente o bien cuando el *Gabinete* pierde una votación en una cuestión esencial para su política (como el presupuesto) o bien cuando se aprueba por los *Comunes* una moción en la que estos constatan que el gobierno no cuenta con su confianza (por ejemplo, la caída del gobierno liberal en 1895). No obstante, el gobierno rara vez es batido en los Comunes, por cuanto en un sistema bipartidista lo normal es que el gobierno sea mayoritario por definición.

El *Gabinete* queda en minoría en los *Comunes* en dos supuestos normales: o bien porque se produce una división de la mayoría, cosa poco frecuente, pero no insólita (así la caída de *Peel* en 1841 se debió a la disidencia de Disraeli, y la de Gladstone en 1886 por la escisión de los liberales unionistas); o bien la caída se produce por la existencia de un gobierno de coalición, cuya base parlamentaria se desintegra (caída del gobierno laborista MacDonald en 1924). Esta última hipótesis es rara y solo suele producirse en situaciones de transición, pues supone que el partido del gobierno no cuenta con mayoría en los *Comunes*, lo que es excepcional (aunque no debe perderse de vista la situación de tripartidismo real existente entre 1886 y 1914 por el impacto de la cuestión irlandesa y el papel de los nacionalistas irlandeses como partido de apoyo a los gabinetes liberales, reproducida entre 1918 y 1930 por el proceso de sustitución de los liberales por los laboristas como partido alternante con los *tories*).

El sistema no acaba en el predominio de los *Comunes* y en la conversión del *Gabinete* en una ejecutiva de los mismos por tres razones esenciales: en primer lugar, porque los partidos británicos siempre han tenido un fuerte liderazgo y una gran disciplina de voto, al coincidir el liderazgo de la mayoría con el *Gabinete* es este el que *de facto* actúa de director de aquella; en segundo lugar, porque el *Gabinete* ejerce poderes propios —la prerrogativa real — que no dependen de la voluntad de las Cámaras, lo que le da una base para su relativa autonomía; finalmente, porque el *Gabinete* puede situar a los parlamentarios —tanto de la mayoría como de la oposición— ante la perspectiva de la disolución, poniendo fin anticipadamente al mandato de los *Comunes*. De este modo existen controles mutuos entre el *Gabinete* y los *Comunes*.

Es difícil exagerar el papel de la disolución. Esta opera, en primer lugar, como un medio de disciplinar a la mayoría parlamentaria, ya que el electorado no suele respaldar a los disidentes y los diputados aspiran a la reelección, la mera existencia de aquella fi-

gura hace verosímil su uso por el *Gabinete*, y sitúa a los diputados de la mayoría en la tesitura de apoyar disciplinadamente al gobierno o arriesgar su carrera política. En segundo lugar, la disolución disciplina a la oposición, pues, estando la obstrucción mal vista por los electores, sabe que, en caso de practicar una política de oposición radical u obstruccionista, se arriesga a una convocatoria electoral por sorpresa y a una catástrofe en las elecciones. A más de ello, el *Gabinete* suele usar de la disolución para tratar de renovar la mayoría, bien sea para ampliarla o para cambiar su composición, disolviendo a los *Comunes* cuando la situación es favorable. En razón de ello, la disolución se suele emplear en tres supuestos: para plantear una especie de referéndum, en el que el cuerpo electoral opta entre gobierno y oposición (McDonald, 1924), para que un gobierno situado en minoría procure obtener una mayoría favorable (McDonald, 1931) o para procurar una reproducción o ampliación de la mayoría que es el supuesto normal (Wilson, 1974, Thatcher, 1983).

El sistema funciona, además, sobre la base de determinados requisitos institucionales: un ejecutivo bicéfalo, en el que la Corona ejerce funciones estrictamente moderadoras, un gobierno dotado de estatuto y funciones propias, que no depende para el diseño de su papel institucional de la mayoría en los *Comunes,* la posibilidad de simultanear el escaño parlamentario con el cargo ministerial, a fin de que el gobierno pueda defender su política en los *Comunes* y facilitar las relaciones entre ambos, etc.

La práctica británica descansa, además, sobre una larga serie de valores entendidos: un bipartidismo más o menos perfecto integrado por partidos muy disciplinados y dotados de ideologías consistentes, la existencia de un liderazgo firme y reconocido en cada uno de ellos, el respeto entre los partidos y la renuncia a una oposición radical con vistas a mantener un mínimo de consenso y no hacer traumática la alternancia de los partidos en el poder, un muy amplio régimen de libertades, en especial de opi-

nión, etc. valores entendidos que son, incluso, más difíciles de trasladar o imitar que las instituciones mismas.

## 19.3. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO CLÁSICO

La práctica británica fue pronto racionalizada, construyéndose un modelo que opera, aún más que la auténtica realidad británica, como criterio de inspiración de los redactores de constituciones en Europa Continental. Ese modelo reúne las siguientes características:

*Primera*. El principio director que da coherencia al sistema es el principio del gobierno de la mayoría. El derecho a gobernar corresponde a la tendencia u opinión pública. A la mayoría social corresponde el derecho a contar con un gobierno que sea expresión de esa misma mayoría.

*Segunda*. Como signo de esa mayoría social opera la mayoría parlamentaria tal y como resulta de unas elecciones. En consecuencia, corresponde formar gobierno al partido o partidos que obtengan la mayoría parlamentaria.

*Tercera*. La condición mayoritaria del gobierno se asegura a través del juego de los principios de confianza y responsabilidad. Según el primero, el gobierno lo es en tanto en cuanto resulta ser expresión de la mayoría parlamentaria, es a dicha mayoría a quien corresponde el juicio y la calificación acerca de si la acción gubernamental se desarrolla de acuerdo con el criterio de la mayoría misma. La confianza de la mayoría, y solo ella, fundamenta la posición del gobierno. Según el segundo, dado que el gobierno solo está legitimado para serlo cuando, y en la medida en que, su política coincide con la querida por la mayoría, esta puede retirar su confianza al gobierno en el caso de que una y otra no coincidan. La retirada de la confianza priva al gobierno de su legitimidad para serlo y obliga a este a la dimisión. En defecto de la confianza, el gobierno incurre en responsabilidad y el Parlamento se la puede exigir forzando su dimisión.

*Cuarta*. No obstante, puede suceder que la mayoría parlamentaria no sea ya un signo válido o adecuado de la mayoría existente en la sociedad civil. En tal supuesto, cuando un conflicto entre el gobierno y el Parlamento se dé en circunstancias que hagan suponer razonablemente que la mayoría parlamentaria ya no se corresponde con la mayoría social, el gobierno puede pedir a la Reina la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones, de las cuales saldrá una mayoría nueva, que se corresponderá con la existente en la opinión pública.

Desde el punto de vista orgánico, este sistema de gobierno exige, como ya se ha hecho notar:

*Quinta*. Un régimen de división de poderes, de tal modo que gobierno y Parlamento ostenten en funciones propias que pueden ejercer con autonomía, que no dependen de la voluntad de la otra parte.

Sexta. Un ejecutivo dualista o bicéfalo, en el que coexisten un Jefe del Estado con funciones arbitrales y moderadoras, y un gobierno, titular efectivo del Poder Ejecutivo.

*Séptima*. La compatibilidad entre el escaño parlamentario y el puesto gubernamental con el doble fin de mantener el enlace entre el Parlamento y el gobierno y facilitar el juego de los principios de confianza y responsabilidad, así como la defensa de la política gubernamental en las Cámaras.

Sobre la base de importar ese modelo, adaptándolo a las circunstancias locales, se producirá la incorporación al constitucionalismo europeo del sistema de gobierno parlamentario. Incor-

poración debida a razones muy complejas, pero que no reflejan la imagen tópica del desarrollo del Norte y el subdesarrollo del Sur. Por el contrario, el sistema de gobierno parlamentario se introducirá en los países ibéricos y en Italia antes de 1850, en Francia a partir de 1830 (aunque con el interregno del II Imperio), y en Bélgica desde la independencia en 1830. Por el contrario no se establecerá en Europa Central hasta 1919, ni en Escandinavia hasta la I Guerra Mundial, donde, por lo general, aparecerán simultánea o casi simultáneamente el sistema parlamentario, el sufragio universal y el escrutinio proporcional, figuras que guardan entre sí una relación orgánica.

## 19.4. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN EL REINO UNIDO

La evolución de la vida política británica ha ido acentuando determinados rasgos o elementos del sistema de gobierno parlamentario, modificándolo de forma lenta, pero profunda, y dando lugar a dos modalidades sucesivas, a dos variantes del sistema parlamentario clásico: los denominados sistema *de Gabinete* y *de Premier*.

Como es típico de la vida política británica, la gestación del *Sistema de Gabinete* fue gradual, y no es sino la consecuencia del desarrollo de algunas tendencias preexistentes. Cuatro son las características definitorias del Sistema de Gabinete, y que tienen que ver más con el juego de las fuerzas existentes en la vida pública que con las disposiciones formales:

*Primera*. La clara definición del *Gabinete* como *comité director de la mayoría*. En principio aquí no hay más que un cambio de acento. En el modelo clásico se sobreentiende que el *Gabinete* es el Comité Ejecutivo de la mayoría, en la realidad, sin embargo, la vinculación al partido de la lealtad de buena parte del electorado, la fuerte disciplina del partido parlamentario y el liderazgo reconocido por este, conducen a una situación en la que el *Gabinete* es el centro motor de la mayoría, y en la que la mayoría en los *Comunes* deviene el comité legislativo del *Gabinete*.

*Segunda*. Varía el *orden de importancia de las funciones parlamentarias*. La existencia constante de mayorías netas y cohesionadas en los *Comunes* agosta el voto de censura y tiende a producir gobiernos de Legislatura, que ejecutan el «*mandate of the people*». La función esencial del Parlamento deja de ser la de legislar o

hacer efectiva la responsabilidad ministerial, aunque estas permanezcan en estado de latencia. La función esencial del Parlamento pasa a ser la de un foro de debates de alcance e influencia nacional, a través del cual el gobierno defiende su política ante el electorado y trata de atraerle a sus tesis, mientras que la oposición hace lo propio. El Parlamento deviene, ante todo, en un instrumento para formar o variar la opinión pública.

*Tercera*. Lo que potencia los instrumentos de control parlamentario reputados como menores, porque en ellos no se cuestiona directamente la posición del gobierno o de uno de sus miembros. Mediante tales instrumentos se somete al gobierno a un control permanente de los asuntos ordinarios, a través del cual el gobierno debe defender *in concreto* su política, y la oposición tiene la ocasión de sacar a la luz los costes, errores y quiebras de la política que apoya la mayoría, así como utilizarlas para modificar la mayoría social.

*Cuarta*. Adquiere extraordinario relieve la coherencia y disciplina de la mayoría, puesto que el control de la misma es la *conditio sine qua non* de aquel. No es ya que la mayoría siga fiel a las directrices trazadas por el partido, es que el apoyo del partido parlamentario se convierte en esencial para el mantenimiento de un líder o un gabinete. Aparece así una causa suplementaria de caída del gobierno: la retirada de la confianza por el partido parlamentario (Chamberlain, 1940).

Del mismo modo que el *Sistema de Gabinete* nace de la acentuación de rasgos determinados del modelo parlamentario clásico, igualmente el denominado *Sistema de Premier*. Este sistema nace por la acentuación de determinados rasgos del *Sistema de Gabinete*, manteniendo idéntico el resto del sistema. En la base del *Sistema de Premier* se halla el carácter de las elecciones a los *Comunes*. La elección parlamentaria es una elección entre programas. De hecho, pese a que el sistema electoral británico hace todo lo posible para personalizar la elección del diputado, en la praxis, el ciudadano opta entre dos opciones políticas (los dos partidos mayoritarios) que, al recibir el asenso de la mayoría, deviene un «*mandate of the people*».

Esa elección no versa solo sobre programas. Desde el momento en que cada partido tiene un líder reconocido, el elector, al optar por una u otra plataforma, está optando por uno u otro líder para el puesto de *Premier*. La elección parlamentaria encubre, de este modo, una elección directa del Primer Ministro por parte del cuerpo electoral. Los electores escogen una plataforma, una mayoría y un líder, para gestionarla. Tres son, por tanto, los rasgos distintivos del *Premier System:*

*Primera*. El carácter plebiscitario de la elección parlamentaria, que se convierte en una pantalla que encubre la elección por sufragio universal directo de un Primer Ministro, y de un programa a realizar, asumido por los electores. De este modo un fuerte elemento presidencialista —o cesarista— se introduce dentro del parlamentarismo. No sin razón se ha llegado a decir que el *Premier* inglés es un «*elected Monarch*».

*Segunda*. La preeminencia del *Premier* sobre el *Gabinete* y sobre la Mayoría parlamentaria. Puesto que al tiempo de las realidades el Primer Ministro no solo es el lider del Partido, del que salen los diputados y miembros del *Gabinete*, es, además, el depositario del «*mandate of the people*», el investido de la confianza del cuerpo electoral, aquel dirigente querido y elegido por el pueblo, de cuya legitimidad son reflejo las de los diputados en los *Comunes*, electos en razón de su identificación con el programa y el líder.

*Tercera*. La reducción del Parlamento a una asamblea cuya función esencial es formar a la opinión pública, actuar como Gran Jurado de la labor del *Premier* y su gobierno y preparar así a la opinión para que emita juicio definitivo sobre la labor del Premier y su mayoría, con ocasión de las siguientes elecciones parlamentarias.

Naturalmente, el *Sistema de Premier* parte del supuesto previo de la existencia de un bipartidismo neto, en el que los partidos están fuertemente cohesionados, y en el que la mayor parte de las demandas sociales significativas se canalizan a través de alguno de los dos grandes partidos. Precisamente la situación actual, con una fuerte radicalización de conservadores y laboristas ha posibilitado la aparición de una tercera fuerza (la Alianza Liberal-Socialdemócrata primero, el Partido Liberal Demócrata después) que se halla en posición de suprimir un supuesto previo esencial: la existencia de un bipartidismo estricto en los Comunes que da lugar a mayorías claras. Si ello se produjera, el retorno al modelo parlamentario clásico, aunque fuera parcial, se hallaría en el orden del día.

## 19.5. LAS ADAPTACIONES DEL SISTEMA PARLAMENTARIO: SUS VARIANTES EN EUROPA

La imitación consciente del régimen inglés, y con ella la importación de prácticas propias del sistema de gobierno parlamentario, es característica de la etapa constitucional que inauguran la Carta francesa de 1830 y la Constitución belga de 1831.

La imitación del modelo inglés se da asimismo en los Estados más liberales de la Alemania del *Vörmarz* (Baden, por ejemplo) y alcanza a Italia con el Estatuto Albertino de 1848.

Esta adopción del modelo inglés no se hace sin deformaciones o adaptaciones. Por de pronto los textos continentales tienden, sin excepción, a dar una respuesta al problema del titular de la

soberanía diferente de la doctrina de la soberanía parlamentaria, tan típicamente británica. Esa respuesta varía según los casos, y va desde las tesis doctrinarias a la soberanía nacional. En segundo lugar, al resultar de imposible copia una institución tan peculiar como la Cámara de los Lores, las constituciones continentales tienden a organizar la Segunda Cámara bien como una asamblea designada por el Rey (España, 1845, Piamonte, 1848), bien como una asamblea electiva, si bien de modo distinto al de la Cámara Baja (Bélgica, 1831). En tercer lugar, la práctica totalidad de las Constituciones dejan sin regular las figuras esenciales de un sistema parlamentario (confianza y responsabilidad) que se articulan, al igual que en el caso inglés, por la vía de los usos y costumbres, pero, no obstante, se reconoce formalmente tanto la figura de refrendo ministerial (que actúa como instrumento para desplazar la decisión del Rey a los Ministros) como el principio de responsabilidad de los Ministros, al que, desde luego, no se le da ninguna instrumentación. No obstante, las mayores diferencias hay que buscarlas en otro terreno: en el de las libertades y en el de los partidos.

Por lo que toca a la primera cuestión ningún Estado europeo alcanza, ni de lejos, al estatuto de los derechos y libertades individuales británico. La tradición del absolutismo, la preeminencia del derecho escrito, el carácter funcionarial de los jueces, se alían para producir situaciones concretas de menor presencia efectiva de las libertades, con todo lo que ello tiene de distorsionador del sistema. Por lo que afecta a la segunda en ningún país europeo se acepta, al menos, con la intensidad inglesa, la idea del gobierno de la opinión, y su corolario, el contrato entre electores y mayoría que da lugar al *mandate of the people,* en la misma línea en ningún país europeo se produce un sistema de partidos tan estrictamente dualista como en el Reino Unido, y, sobre todo, en ninguno los partidos adquieren la consistencia, disciplina y liderazgo de los partidos británicos. A lo que se unirá a partir de fines

del XIX el abandono progresivo de los sistemas electorales mayoritarios por fórmulas de carácter y finalidad proporcional.

Por otra parte, la adaptación del modelo inglés al Continente saca a la luz un problema obviado en buena medida en el Reino Unido: el de la capacidad de decisión que corresponde al Jefe del Estado. Mientras que en el modelo británico no cabe plantearse el problema de cuáles son los poderes reservados al Rey, por cuanto es el gobierno el que, por definición, ejerce dichos poderes, la prerrogativa, no sucede lo mismo en el Continente. En buena medida por imposición de la realidad, y en alguna por la influencia de la tesis de Constant acerca del «poder moderador», y que implica la reserva de facultades privativas del monarca, la adaptación continental tiende a dar lugar, bien sea de forma transitoria, bien de forma estable, a un tipo particular de sistema parlamentario: el *Orleanismo* francés.

### 19.5.1. El caso francés: del orleanismo al ultraparlamentarismo

Bajo la expresión «*Orleanismo*», de origen francés, y que hace referencia al régimen de la *Monarquía de Julio* (1830-1848) se designa a un tipo de sistema de gobierno parlamentario caracterizado por la *doble confianza*. Se trata de un sistema parlamentario *dualista,* en el que el Jefe del Estado tiene una participación activa en la vida política. En este caso, el Jefe del Estado se halla dotado de poderes propios, para cuyo ejercicio o bien no necesita de la participación del gobierno, o bien el gobierno participa en posición subordinada. El gobierno necesita contar con el acuerdo del Jefe del Estado para poder ejercer plenamente sus funciones, precisamente porque aquel cuenta con poderes propios, que le permiten una intervención en la vida política. Sin el acuerdo del Jefe del Estado, el gobierno no tiene todos los elementos necesarios para gobernar, y, por tanto, dicho acuerdo es imprescindible. El gobierno necesita contar también con la confianza del

Parlamento, por las razones que ya hemos visto. Las relaciones entre uno y otro pasan por el doble principio de confianza y responsabilidad. De este modo, el gobierno necesita contar, siempre, con una doble confianza, como no puede gobernar sin el apoyo de la mayoría parlamentaria y el acuerdo del Rey, necesita contar con la confianza tanto de la primera, como del segundo. En ausencia de cualquiera de ellas, el gobierno, que no puede ejercer sus funciones, cae. Naturalmente, el sistema puede funcionar siempre y cuando no exista un conflicto permanente o duradero entre el Rey y el Parlamento. En un sistema de doble confianza, tal conflicto carece de solución constitucional. Precisamente la conciencia de que, normalmente, la posición del Rey es más débil que la del Parlamento, permite una evolución gradual en virtud de la cual se pasa a un sistema parlamentario de confianza única o monista, en el que el Rey siempre otorga su confianza a quien tiene la del Parlamento, a imagen y semejanza del modelo inglés.

El paso a un sistema parlamentario monista dio lugar en Francia, merced a la conversión traumática del orleanismo al monismo (la crisis llamada del 16 de mayo) a una modalidad de *parlamentarismo monista*, el denominado «*Parlamentarismo a la Francesa*» destinado a tener profunda influencia, especialmente en la época de entreguerras. En efecto, si bien las leyes constitucionales de 1875 preveían un sistema parlamentario dualista, concebido como de carácter provisional a la espera de que el acuerdo entre los partidos monárquicos permitiera la Restauración de la monarquía, el enfrentamiento entre un Presidente monárquico (el mariscal MacMahon) y una Cámara republicana dio lugar a una victoria republicana en las elecciones que obligó al Presidente a la dimisión. Como consecuencia de la crisis se produjo un eclipse de la figura presidencial, reforzado intencionalmente por los parlamentarios, y una virtual derogación por vía de costumbre de la prerrogativa de disolución del Parlamento. El resultado del

eclipse del Jefe del Estado y de la desaparición de la disolución fue consagrar la hegemonía del Parlamento, único órgano constitucional estable y con mandato prefijado, frente a un gobierno dependiente de las Cámaras y a un Presidente reducido a un papel simbólico (un Presidente para inaugurar exposiciones de crisantemos, en la ácida frase de Mitterrand).

En síntesis, los rasgos definitorios de este «Parlamentarismo a la Francesa» son:

*Primero*. El Parlamento deviene un cuerpo indisoluble. Ello suprime el control fundamental de que goza el Ejecutivo respecto del Parlamento, y destruye el sistema de controles mutuos sobre el que reposa el régimen parlamentario clásico.

*Segundo*. Simultáneamente, se mantienen los principios de responsabilidad y confianza. El gobierno es controlado por el Parlamento, pero no sucede lo contrario, con lo que el Ejecutivo queda en posición de inferioridad respecto de las Cámaras.

*Tercero*. Los poderes del Jefe del Estado desaparecen. Este se convierte en una figura simbólica que carece de poderes efectivos y de independencia frente al Parlamento, que lo ha elegido.

*Cuarto*. En consecuencia, se produce un predominio del Parlamento sobre el gobierno, ya que el primero decide acerca de los medios necesarios para gobernar y cuenta con la posibilidad de hacer caer al gobierno. Dicho predominio da lugar a una tendencia expansiva de los poderes del Parlamento, que afecta tanto a los Plenos, como a las Comisiones de las Cámaras.

Por ende, el efecto de deslizamiento hacia la hegemonía parlamentaria se ve reforzado por determinadas características de la vida política francesa que han venido a conformar una verdadera tradición política, la «*tradición republicana*» cuya influencia es difícil de sobrevalorar. Así cabe destacar:

*a*) La hostilidad al ejecutivo que se desprende de la tradición revolucionaria y de la concepción de la soberanía nacional y su teoría de la representación, según la cual la voluntad del Parlamento es la voluntad nacional.

*b*) Siendo el Parlamento el que expresa la voluntad nacional, el órgano que quiere por la Nación, no ha lugar a la disolución. El ejecutivo fuerte y la disolución son contrarios a «*los principios republicanos*» en cuanto que suponen trabas o limitaciones a la voluntad del Parlamento que es la voluntad nacional.

*c*) La ausencia de disolución deja a los diputados sin control alguno. El parlamentario no se ve presionado a adoptar una fuerte lealtad al partido, ni existen mecanismos que permitan desarrollar el fuerte enraizamiento con el electorado que caracteriza al gobierno de la opinión británico. En consecuencia, se tiende a producir un espectro parlamentario fluido, con grupos dotados de escasa disciplina y en el que existen mayorías cambiantes, aún para asuntos concretos.

*d*) Lo anteriormente señalado, junto con la fragmentación pluripartidista del Parlamento, tiene como resultado la inestabilidad gubernamental.

Esta modalidad del sistema parlamentario, que se puede calificar de ultraparlamentarismo, será imitada por buena parte de las Constituciones inmediatamente posteriores a 1919 (Países Bálticos, Polonia, 1922, Checoslovaquia, 1920, Austria, 1920). Inclu-

so en algunas de ellas se extrae la lógica consecuencia de la primacía parlamentaria: el nombramiento por el Parlamento del Primer Ministro (Prusia, 1920) e incluso de todo el gobierno (Baviera, 1919).

No obstante, estas imitaciones pronto reprodujeron los defectos del modelo. Por ello se trató de buscar un remedio a los defectos del mismo por una doble vía: de un lado potenciar la figura del Jefe del Estado como punto de equilibrio y, del otro, limitar las posibilidades de control del Parlamento, corresponsabilizándole en el mantenimiento del gobierno.

### 19.5.2. La generación constitucional posterior a 1945: del Parlamentarismo Racionalizado al Sistema de Canciller

La generación constitucional posterior a 1945 siguió, con mejores técnicas, el mismo camino, aparece así el *Parlamentarismo Racionalizado* cuyas características fundamentales son:

*Primera*. El recurso a técnicas de «*ingeniería constitucional*» para tratar de limitar los inconvenientes que los sistemas de partidos multipartidistas plantean al funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario. En especial para limitar la inestabilidad gubernamental.

*Segunda*. Buscar el robustecimiento del Ejecutivo mediante dos técnicas fundamentales: de un lado procurar comprometer a una mayoría parlamentaria con un gobierno, haciendo que este cuente, por definición, con aquella, a cuyo efecto se recurre a algún procedimiento de participación directa y pública de la mayoría en la elección o formación del gobierno (el método de la investidura, o la elección parlamentaria son buenos ejemplos); del otro, dificultar la puesta en juego de la responsabilidad ministerial, exigiendo, para la obtención del cese del gobierno, la votación de una moción de censura formal dotada de una tramitación compleja, que generalmente finaliza con un voto nominal y público.

*Tercera*. Dotar al Ejecutivo de facultades normativas que le permitan recurrir, en caso de necesidad, a normaciones extraordinarias (caso de la legislación delegada o de urgencia).

*Cuarta*. Dotar de cierta relevancia a la figura del Jefe del Estado. Al efecto se utilizan técnicas diversas, así la elección del Presidente de la República por un cuerpo distinto y más amplio que el Parlamento (España, 1931) llegando incluso a la elección directa (Alemania, 1919, Irlanda, 1937), asignación al mismo de poderes propios (Austria, reforma de 1929. España, 1931, Francia, 1958), o de la facultad de decidir sobre la subsistencia del gobierno o la disolución del Parlamento en caso de crisis (R.FA, 1949).

El uso de esas técnicas alcanza su cumbre en el denominado Sistema de Canciller, cuyo resultado final se asemeja grandemente al sistema de *Premier* británico, y que se ejemplifica en el régimen de la R.F.A. El sistema alemán federal se caracteriza por:

1. El *Presidente Federal* es una figura simbólica, que solo en circunstancias excepcionales tiene una participación real en el proceso de decisión política.

2. El *Canciller Federal* viene configurado como el líder del gobierno federal. Es nombrado por el *Bundestag* a propuesta del Presidente. Si el Parlamento no acepta al candidato propuesto por el Presidente, puede, a su vez, nombrar *Canciller* por mayoría absoluta. Si ningún candidato obtiene esa mayoría en el plazo de 15 días, el Parlamento puede elegir *Canciller* por mayoría simple. En ese trámite, si el Parlamento elige candidato por mayoría absoluta el Presidente lo nombra, si solo lo elige por mayoría simple, el Presidente puede optar entre nombrarlo o disolver el *Bundestag*. De ese modo resulta más fácil obtener el nombramiento de un *Canciller* mayoritario, en caso contrario los diputados arriesgan el escaño.

3. Para evitar que el Parlamento elija un *Canciller* minoritario para esquivar la disolución y que este no cuente con instrumentos para gobernar, la Ley Fundamental establece el llamado «*Estado de Necesidad Legislativa*». El mecanismo es el siguiente: el *Canciller* puede solicitar, con el consentimiento del *Consejo Federal*, la proclamación de dicho Estado, cuya duración máxima es de seis meses. Una vez en vigor, el *Canciller* puede plantear al Parlamento la disyuntiva de o bien aprobar los proyectos de ley como los presentó el gobierno, o en forma que el mismo gobierno estime aceptable, o bien arriesgarse a que el *Canciller*, con el asentimiento del *Consejo Federa*l, los ponga en vigor directamente.

4. El *Canciller* solo cae en caso de que se rechace una moción de confianza, lo que abre la puerta a la disolución del Parlamento, o de que se apruebe una *«moción de censura constructiva»*, sistema según el cual una moción de censura

solo se entiende aprobada si es votada por la mayoría absoluta —con lo que ausencias y abstenciones se entienden votos favorables al Gobierno— en votación nominal y pública, debiendo contener la moción un candidato alternativo al puesto de Canciller. En otras palabras, la oposición solo puede derribar al gobierno si, además de tener mayoría absoluta en el Parlamento, se pone de acuerdo en un programa y un candidato alternativo. Si la moción prospera, el Presidente nombra *Canciller* al candidato alternativo.

La combinación entre un gobierno dominado por el Jefe del mismo, la articulación de un sistema de provisión del cargo que exige, siempre y necesariamente, la previa confianza parlamentaria (lo que excluye los gobiernos que no se basen en el voto del Parlamento), cuyo titular es el Jefe del Gobierno y un voto de censura constructivo, se ha reputado mayoritariamente como un método idóneo para asegurar la estabilidad gubernamental y facilitar la existencia de gobiernos de legislatura. En el caso alemán el resultado buscado se ha producido aun cuando, con una sola excepción, todos los gobiernos federales lo han sido de coalición, y pese a que el sistema de partidos ha pasado del formado de «dos partidos y medio» a otro de multipartidismo moderado (en la legislatura que muere este año hay cuatro partidos parlamentarios y puede haber seis la próxima). En contrapartida, el sistema «de canciller» tiende a otorgar una fuerte preeminencia al Jefe del Gobierno, que no deriva en hegemónico porque el gobierno federal está basado normalmente en al menos dos partidos, y le hace poco menos que irresponsable ante el Parlamento, toda vez que la censura constructiva es impracticable en condiciones normales al exigir requisitos de cumplimiento poco menos que imposible.

El sistema de canciller ha sido adoptado en España con la Constitución de 1978. En el caso español hay dos diferencias

principales respecto del modelo original: de un lado, el Presidente del gobierno dispone de la facultad de disolver las Cortes y convocar elecciones anticipadas (poder que no tiene el canciller germano); del otro, lo habitual han sido los gobiernos monocolores, en los que el Jefe del Gobierno es, adicionalmente, el líder del partido que tiene mayoría en el Congreso. El resultado ha sido el desarrollo de una suerte de presidencialismo atípico, no exento de tics autoritarios.

### 19.5.3. Las democracias consociacionales: Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Finlandia

Lijphart utiliza el nombre «democracias consociacionales» para aquellas democracias parlamentarias en las que prima la búsqueda de consenso a la hora de formar gobierno y adoptar las decisiones políticas. Serían los sistemas propios de los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia).

Todos ellos tienen en común que su evolución hacia el parlamentarismo moderno y la democracia se produjo a finales del siglo xix o principios del xx. De modo que el establecimiento de democracias se produce más tardíamente que en otros países europeos y, sin embargo, es en los países escandinavos donde los avances sociales y la influencia del liberalismo europeo tienen un pronto reflejo en sus ordenamientos jurídicos. Así, por ejemplo, son los primeros en extender el derecho de sufragio a la mujer y, por tanto, en reconocer el derecho de sufragio universal, después de Australia y Nueva Zelanda.

Tabla 4. Implantación del sufragio activo universal

| PAÍS | SUFRAGIO MASCULINO | SUFRAGIO FEMENINO |
|---|---|---|
| Australia | 1902 | 1902 |
| Dinamarca | 1915 | 1915 |
| España | 1868 | 1933 |

| | | |
|---|---|---|
| Estados Unidos | 1867 | 1920 |
| Finlandia | 1906 | 1906 |
| Francia | 1848 | 1944 |
| Gran Bretaña | 1918 | 1928 |
| Islandia | 1915 | 1915 |
| Noruega | 1898 | 1913 |
| Nueva Zelanda | 1889 | 1893 |
| Suecia | 1907 | 1921 |

Fuente: MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J., URIBE OTALORA, A., *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 35.

Los cinco países escandinavos han optado por parlamentos unicamerales, elegidos mediante escrutinio proporcional, aunque con diferencias. Noruega, Finlandia e Islandia han vinculado dicha técnica a la utilización de circunscripción múltiple. Así como Suecia, Islandia y Dinamarca han optado por el empleo de un mecanismo de igualación para dar representación a todas las formaciones políticas, incluso a las muy minoritarias.

Otra característica común a todos los países escandinavos es la existencia de un control de constitucionalidad difuso por parte de los jueces. Es decir, pese a la existencia de cortes supremas, que se ocupan de la revisión de la constitucionalidad de las leyes (o de Comisiones Constitucionales en el Parlamento en su caso), cuando un órgano judicial considere que una ley es contraria a la Constitución, dejará de aplicarla, siempre que contenga una contradicción manifiesta, lo que implica un sistema de control constitucional difuso. No obstante lo cual, los jueces escandinavos hacen escaso o nulo uso de su derecho. Todos los niveles del sistema legal ordinario están autorizados a examinar la validez de un estatuto, pero dichos casos acabarán inevitablemente siendo presentados ante el Tribunal Supremo de turno.

*Dinamarca*

La primera Constitución danesa (CD) data de 1849, y en 1866 y 1915 se establecieron cambios sustanciales sobre la misma. La Constitución actual es del 5 de junio de 1953 y la principal característica de la misma es que ratifica el principio parlamentario,

ya en vigor desde 1901, de que el gobierno deberá cesar en sus funciones si una mayoría del Parlamento presenta una moción de censura al primer ministro, a menos de que se convoquen nuevas elecciones. De la misma manera, un ministro deberá retirarse si se expresa desconfianza hacia él.

La CD de 1953 establece que Dinamarca es una monarquía constitucional hereditaria, aunque el papel del monarca es simbólico y representativo.

La CD no contiene ninguna disposición sobre cómo conformar el gobierno. En teoría, el gobierno es designado por el monarca, pero, en la práctica, la formación de gobierno se efectúa sobre una serie de complejas negociaciones con el objetivo de encontrar un gobierno que no tenga una gran mayoría en contra, por lo que es habitual que el gobierno resultante de las negociaciones sea un gobierno minoritario, compuesto por uno o más partidos. Por esta razón, el primer ministro frecuentemente hace uso del llamado «derecho de desintegración», cuando los compromisos que adquirió (para formar gobierno) son inaceptables a posteriori.

El primer ministro es el jefe del ejecutivo. Los ministros son los máximos dirigentes políticos y administrativos de sus respectivos ministerios y no existe la figura del viceministro o secretario de estado.

El parlamento danés o *Folketing* tiene como misión el debate y aprobación de propuestas de ley, así como la supervisión del gobierno y la administración. El Parlamento se elige cada 4 años (fue bicameral hasta la aprobación de la Constitución de 1953) y está compuesto por 179 escaños (175 Dinamarca, 2 islas Feroe, 2 Groenlandia). El sistema electoral es proporcional y cuenta con un «mecanismo de compensación». Los 175 escaños continentales se eligen del siguiente modo:

— 135 escaños se distribuyen en 23 circunscripciones, con la fórmula Saint-Laguë rectificada;

— los 40 restantes forman un mecanismo de igualación, siendo elegidos mediante listas nacionales según el método del cociente electoral y la fórmula del mayor resto. Tienen acceso al reparto igualatorio en lista nacional los partidos que, al menos, hayan alcanzado un 2 % de los votos emitidos en la nación, o un escaño en las circunscripciones, o la cifra media necesaria para obtener escaño en dos circunscripciones.

El reparto en listas nacionales tiene una importancia capital para los pequeños partidos y explica en buena medida la elevada proporcionalidad del sistema.

Los ministros y los diputados del *Folketing* pueden formular propuestas de ley, las cuales deberán pasar por tres debates públicos en la Sala del Parlamento antes de ser aprobadas. Entre cada presentación, las propuestas son llevadas a debate en alguno de los 24 comités permanentes, formados por los distintos grupos parlamentarios. Cuando la propuesta es aceptada, tras el tercer debate, es firmada por el monarca y refrendada por un ministro.

Una tercera parte de los miembros del *Folketing* puede exigir que alguna de las leyes aprobadas por el mismo, pero aún no confirmada (dentro de los 3 días hábiles tras la aprobación), se someta a referéndum (p. ej., 1963: ley sobre la reforma agraria). Hay cuestiones, además, que necesariamente deben plantearse por la vía del referéndum: reformas constitucionales, la edad electoral para votar, la cesión de soberanía (p. ej., son frecuentes los referéndums en temas relacionados con la UE: adhesión a los tratados).

La supervisión del gobierno por parte del *Folketing* se realiza mediante debates en el pleno, a través de interpelaciones, orales

o por escrito, entre otros, pudiendo plantearse mociones de censura y desconfianza hacia el gobierno.

*Islandia*

Islandia es una república parlamentaria desde su independencia de Dinamarca en 1944. La constitución islandesa es muy similar a la danesa y algunos artículos son incluso una copia y traducción literal del danés al islandés.

El presidente es elegido de forma directa por los ciudadanos cada cuatro años (no existe limitación de mandato). La Constitución otorga numerosos poderes al presidente, aunque, en la práctica, este ocupa una función más bien simbólica y representativa, como consecuencia de la tradición histórica, ya que, hasta la independencia, era el monarca danés el Jefe del Estado. Más aún, el Presidente es considerado como una persona neutral, desde el punto de vista político. Su principal responsabilidad es formar gobierno.

De acuerdo con el modelo parlamentario, el Jefe del Gobierno es elegido por el Parlamento y es denominado el «primer ministro». En Islandia, su elección obedece a las discusiones previas entre el Presidente y los líderes de los principales partidos sobre cómo debe ser el modelo de gobierno de la próxima legislatura.

Según la Constitución, el Presidente es el máximo responsable del poder ejecutivo, pero este reposa, en la práctica, sobre el conjunto del gabinete, de forma que los ministros ejercen el poder ejecutivo adscrito al Presidente en la Constitución.

Según la Constitución islandesa, el poder legislativo es ejercido conjuntamente por el Presidente y el Parlamento, ya que todas las leyes aprobadas por el Parlamento deben contar, de forma previa, con la aprobación del Presidente.

El Parlamento, llamado *Althingi*, es uno de los Parlamentos más antiguos de Europa (se creó en el año 930). Está compuesto

por 63 delegados. El Parlamento tiene una función legislativa y de control del ejecutivo y la propia Administración.

El Parlamento es elegido por sufragio universal cada cuatro años. El país se divide en 6 circunscripciones electorales (9 escaños cada una). Así, existen 54 escaños repartidos en función de los votos y el resto (9 escaños) forman parte de un mecanismo de compensación o igualación, para que el resultado sea lo más proporcional posible. Solo los partidos que superan el 5 % de los votos válidos emitidos pueden tener acceso al mecanismo de igualación.

*Noruega*

Noruega es una monarquía constitucional con un sistema de gobierno parlamentario y democrático. Tanto el gobierno democrático como la monarquía se establecieron en la Constitución de 1814. Mientras, el parlamentarismo se introdujo en 1884. Sufragio universal (1898 hombres, 1913 mujeres).

El Jefe del Gobierno o «Primer Ministro» es nombrado por el Rey de entre los representantes del Parlamento (de manera formal, el Rey pide al partido mayoritario que forme gobierno o una coalición viable).

Las decisiones del gobierno son tomadas formalmente por el Rey en Consejo (es decir, aprobadas conjuntamente por el Rey y el Consejo de Estado) cada viernes. Más aún, el gobierno noruego tiene menos poderes que el poder ejecutivo de otros muchos países europeos.

El Parlamento noruego (*Storting*) se elige cada 4 años, y los escaños se asignan conforme a criterios proporcionales. Se compone de 165 diputados. Es un parlamento unicameral, pero cuando realiza las funciones legislativas se divide en dos cámaras: el *Odelsting* (3/4) y el *Lagting* (1/4), cada una de las cuales tiene poderes similares. Los presupuestos del Estado y las enmiendas a la Constitución se tratan en la Asamblea plenaria. Las enmiendas a

la Constitución requieren la aprobación de 2/3 del Parlamento, en el resto de los casos la mayoría simple es suficiente.

En el parlamento descansa el poder legislativo y de control del ejecutivo. Para ello, una mayoría del *Storting* puede recurrir a la moción de censura para destituir al gobierno o a un Ministro, y puede ponerla en marcha cualquier miembro del *Storting* o del propio gobierno. En el caso de que un gobierno no cumpla una ley o viole la Constitución, el *Storting* puede proceder a su destitución.

*Finlandia*

Finlandia formaba parte del reino de Suecia desde 1115, pero es en 1809 cuando el Zar ruso declara el territorio finlandés como un gran ducado autónomo de Rusia. En 1917, Finlandia se independiza de Rusia y en 1919 adopta su primera Constitución, convirtiéndose en una república parlamentaria. La Constitución ha sido reformada en diversas ocasiones, especialmente en los años noventa, siendo la nueva Ley Fundamental del año 2000.

Una peculiaridad de la Constitución finlandesa es su rigidez: una reforma constitucional se puede llevar a cabo solo con la aprobación de los 2/3 de los diputados del Parlamento, incluso entonces esta no puede aprobarse si no ha sido declarada antes como «urgente» (lo cual exige una mayoría de 5/6), pese a lo cual han sido numerosas las reformas en los últimos tiempos.

Los tres primeros artículos de la Constitución definen el sistema político de Finlandia como una república democrática parlamentaria. El Jefe del Estado es el Presidente de la República, que se elige cada 6 años y solo puede ser reelegido en dos ocasiones como máximo. El Presidente es elegido directamente por sufragio universal, por mayoría absoluta, mediante un sistema de doble vuelta, entre los dos candidatos más votados, en caso de que

ninguno hubiera conseguido tal mayoría en la primera vuelta (como en Francia).

De acuerdo con la Constitución, el poder ejecutivo reposa sobre el Presidente de la República y el gobierno, denominado «Consejo de Estado» (compuesto por el Primer Ministro y sus Ministros), los cuales deben contar con la confianza del Parlamento. El Primer Ministro es elegido por el Parlamento (art. 61 Constitución) y debe contar con el apoyo de la mayoría de sus miembros.

El Presidente finlandés contaba con mayores poderes que sus homólogos escandinavos por que lo muchos autores calificaban el sistema de «semipresidencial» en la práctica. El Presidente, que ha visto reducidas sus competencias tras la reforma constitucional del 2000, cuenta con los siguientes poderes (art. 57 Constitución):

1) Poder ejecutivo (compartido con el gobierno).

2) Convocar elecciones anticipadas, tras consultar con los partidos parlamentarios y con una propuesta razonada del Primer Ministro.

3) Nombramiento y cese de ministros.

4) Relaciones exteriores (dirección de la política exterior, en colaboración con el gobierno).

5) Aprobación de leyes y decretos.

6) Jefe de las FFAA (pero, tras la reforma constitucional, el artículo 58 dispone que el ministro del ramo debe participar en las decisiones en materia de FFAA).

7) Indultos.

8) Asuntos relacionados con las Islas Aland (p. ej., puede remitir propuestas a la Asamblea de las islas, disolverla, convocar elecciones; da el visto bueno a las leyes aprobadas por las Asamblea de las islas).

9) Poderes excepcionales en situaciones de emergencia.

Como sucede en todos los países escandinavos, el Parlamento finés (*Eduskunta)* es unicameral, siendo su elección por sufragio universal directo de los mayores de 18 años, cada 4 años. La Cámara cuenta con 200 diputados, de los cuales 199 se eligen en el territorio metropolitano, y 1 en el archipiélago autónomo de las islas Aland. El voto es preferencial, pudiendo el elector optar entre un voto de lista (cerrada y bloqueada) o un voto individual a un candidato de una lista, en cuyo caso el voto se computa como emitido a favor del partido que presenta la candidatura. La fórmula electoral es el método D´Hondt.

*Suecia*

Suecia es un sistema parlamentario desde 1917, desde entonces, el monarca no ha ejercido ningún poder relacionado con la aprobación de las leyes o su ejecución, aunque formalmente el parlamentarismo no se estableció hasta la aprobación de la nueva Ley sobre la Forma de Gobierno de 1974. La actual Constitución data de 1975, en ella se define a Suecia como una democracia parlamentaria (art. 1 Constitución), siendo el parlamento el máximo representante del pueblo (art. 4).

La jefatura de Estado (capítulo V) la ocupa el Rey de Suecia (art. 5), el cual no ejerce ningún poder político real. Es el máximo representante del país y, como tal, realiza funciones de representación. En 1979 se enmendó la ley de sucesión, para implantar la igualdad de derecho de acceso al trono entre los herederos, por lo que, desde 1980, tal derecho corresponde al primogénito, independientemente de que sea hombre o mujer.

El gobierno dirige los asuntos del país pero es responsable ante el Parlamento. Este nombra a un Primer Ministro, a quien le encarga la tarea de formar gobierno. Según la Constitución, el gobierno es el que tiene la capacidad formal de tomar decisiones gubernamentales, no el Jefe del Estado.

El Parlamento (*Riksdag*) tiene una sola Cámara que cuenta con 349 escaños, realizándose la elección —desde 1915— por sufragio universal, fijándose la mayoría de edad en los 18 años. El voto se realiza mediante listas cerradas, cada 4 años. De los 349 Diputados, la mayor parte (309) se eligen en régimen de circunscripción múltiple, distribuyéndose los escaños en razón de la población. La fórmula electoral es el método de los divisores Saint-Lagüe rectificado; en este caso los electores tienen un limitado voto de preferencia —mediante voto individual a un candidato —, que sólo es eficaz si la lista supera el 8 % de los sufragios.

Los 40 Diputados restantes se eligen a través de un procedimiento de igualación consistente en la elección en circunscripción nacional única, mediante listas nacionales propuestas por los partidos, efectuándose la asignación de escaños mediante la proporcionalidad estricta. No obstante, el acceso al reparto de los escaños nacionales de igualación se halla limitado a aquellos partidos que, o bien obtengan en el conjunto de las circunscripciones el 4 % de los votos válidos, o bien obtengan en una circunscripción un mínimo del 12 % de votos válidos. Tradicionalmente, esta regla solo ha perjudicado, dificultando el acceso, en la actualidad, a los nuevos partidos.

En suma, las democracias consociacionales se caracterizan por la ausencia de una concentración del poder ejecutivo, ya que en él participan diversas fuerzas políticas (e incluso suele haber grandes coaliciones); el bicameralismo equilibrado en el Parlamento; y la búsqueda del pluripartidismo con representación parlamentaria, mediante el empleo de un sistema de representación proporcional combinado con mecanismos de igualación o rectificación de las desviaciones del sistema electoral.

## 19.6. BIBLIOGRAFÍA

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

TEMA 20

# EL PRESIDENCIALISMO

SUMARIO: 20.1. El sistema de gobierno presidencial. 20.2. La Constitución federal de los Estados Unidos de 1787 como presupuesto. 20.3. La formación del sistema presidencial: el impacto de la aplicación sobre el modelo constitucional. 20.3.1. *La revisión judicial*. 20.3.2. *La expansión del sufragio*. 20.3.3. *El desarrollo de los partidos políticos*. 20.3.4. *El desarrollo del liderazgo presidencial*. 20.4 El presidencialismo de Estados Unidos. 20.5. Las variantes del sistema presidencial. 20.6. Estudio de caso: presidencialismo en América Latina: Chile, Argentina y México. 20.6.1. *Chile*. 20.6.2. *Argentina*. 20.6.3. *México*. 20.7. Bibliografía.

## 20.1. EL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

El sistema de gobierno presidencial es un producto genuinamente norteamericano. Suele decirse que su modelo es la Constitución federal de los *United States of America* (USA) de 1787, lo que aun siendo cierto no es del todo exacto. Forma, junto con el sistema parlamentario, el modelo alternativo de sistema de gobierno constitucional democrático, si bien su éxito es más limitado y apenas si ha tenido aceptación en Europa Occidental.

A diferencia de lo que sucede en el caso del parlamentarismo, el sistema presidencial se ha desarrollado sobre la base de una Constitución escrita y rígida, aunque el nacimiento acontece en un sistema jurídico que, al igual que el británico, se base en la primacía del derecho de declaración judicial, fundamentalmente no escrito, y basado en la autoridad del precedente. Al igual que en el caso británico se ha desarrollado en un contexto en el que la intervención judicial tiene una importancia primordial, y en el que permanece vigente la doble idea del juez como guardián de los derechos individuales y del Parlamento como órgano dotado de cierto matiz jurisdiccional. Por ello, el peso de las decisiones judiciales y, en menor medida, de los usos y convenciones, ha sido decisivo en la conformación del sistema de gobierno presi-

dencial, definido como tal con notable posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución federal de 1787.

## 20.2. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE 1787 COMO PRESUPUESTO

Al acceder a la independencia, con el fin de la guerra en 1782, los Estados Unidos se hallaban organizados de acuerdo con los artículos de la Confederación (1781) que, en cierto modo, no hacían otra cosa que trasladar a un texto escrito el funcionamiento de las instituciones de los nuevos Estados durante la guerra misma. Los artículos configuraban un régimen confederal, en el que el Congreso, órgano de representación paritaria en el que tenían presencia los Estados, ostentaba competencias sobre un número muy reducido de materias, en esencia las referentes a las relaciones exteriores. El sistema se fundaba en la soberanía de los Estados y en su unión, de tal modo que las decisiones del Congreso debían ser ejecutadas por aquellos, ya que el Congreso mismo carecía de hacienda, funcionarios o ejecutivo permanente. Nada de particular tiene que el sistema resultante, pasada la extrema tensión de la Guerra de la Independencia, resultara ineficaz.

La necesidad de un sistema de gobierno más eficiente y sólido, dotado del aparato de recaudación, administración y coerción necesario para que pudiera actuar sin depender de la buena voluntad de los Estados, y que protegiera la propiedad, el comercio y los intereses comunes de los Estados era vivamente sentida por aquella parte de la élite cuyos intereses estaban más estrechamente ligados a la incipiente industria, al comercio interestatal y exterior y a la gran propiedad. Tras varios intentos frustrados de reforma de los artículos, pudo reunirse una Convención de delegados de los Estados en *Filadelfia*, en el verano de 1787, para discutir las reformas necesarias a introducir en la organización de

los Estados Unidos. El resultado de estas deliberaciones fue el texto constitucional de 1787 que, habiendo obtenido la ratificación de los Estados, entró en vigor en 1789 y que sustancialmente sigue en vigor.

La Constitución federal está redactada bajo la fuerte influencia de Locke, Montesquieu y Blackstone, siendo el propósito de sus redactores el crear un fuerte gobierno nacional, con presencia en todo el territorio de la Unión, pero cuyos diversos órganos estuviesen contenidos dentro de los límites establecidos por la Constitución por una compleja ordenación de ajustes y contrapesos, que evitar la concentración del poder en uno de ellos. El sistema de gobierno federal —en el espíritu de sus redactores— se parecía mucho a una adaptación a un marco republicano-federal del ejecutivo británico tal y como lo habían vivido los redactores, es decir, el funcionamiento del gobierno inglés en la etapa de intento de restauración de la prerrogativa regia presidido por Jorge III, antes de que en 1782-1783 se introdujeran algunos de los usos más importantes de aquellos que definen el sistema parlamentario.

A más de ello, la Constitución federal constituye un auténtico tejido de compromisos. Entre los Estados grandes, que obtuvieron una representación en razón de la población en la Cámara Baja del Parlamento federal, y los pequeños, que obtuvieron una representación paritaria en la Segunda Cámara, entre los partidarios del Estado unitario y los de mantener el régimen confederal, bajo la forma de un Estado complejo, el federal, entre los partidarios de un régimen democrático, que obtuvieron la elección periódica de las asambleas, el carácter temporal de la presidencia y el breve mandato de la Cámara de Representantes, y los partidarios de un régimen oligárquico, que obtuvieron la no fijación de cláusulas de sufragio, la elección indirecta de Presidente y Senadores y el carácter unipersonal de la Presidencia.

La cuestión más compleja y difícil de adoptar fue, precisamente, la ordenación del Ejecutivo. Ciertamente había acuerdo en obtener un ejecutivo menos potente que el rey inglés, y así el Presidente perdió el poder de paz y guerra, que pasó al Congreso, y comparte con el Senado el nombramiento de jueces y altos funcionarios, aunque, en compensación, el *impeachment* se dulcifica, ya que en caso de éxito la sanción se limita a la separación del cargo, y, aunque la Cámara de Representantes sigue actuando de Gran Jurado, y el Senado de Tribunal, las decisiones judiciales de este deben adoptarse por una mayoría cualificada muy fuerte (2/3) y bajo la presidencia del Presidente del Tribunal Supremo. La configuración unipersonal o colegiada y el régimen de elección fueron uno de los puntos difíciles, y casi cualquier solución se planteó desde el ejecutivo colegial al unipersonal y desde la elección parlamentaria a la directa. La solución adoptada, unipersonal de elección indirecta y mandato de cuatro años, fue un compromiso más.

En resumidas cuentas, el sistema diseñado en el texto de 1787 no era otra cosa que la trasposición a un contexto republicano de la monarquía limitada británica. «*Un rey polaco por cuatro años*», como dijo uno de sus críticos. Como corresponde a una monarquía limitada, el sistema previsto seguía con bastante fidelidad tres principios, venidos de Locke y Montesquieu: la idea de la división de poderes como sistema de frenos mutuos, la idea del Ejecutivo como prerrogativa, como titular del fondo de poder resultante al sustraer las facultades de los demás y la idea de una división de poderes tripartita montada sobre el criterio del monopolio funcional. En principio el modelo resultante puede resumirse del siguiente modo:

> *Primero*. División tripartita de poderes, entendida como separación de los órganos constitucionales esenciales (Presidente, Congreso y Tribunal Supremo). Cada una de las ramas del gobierno tiene una esfera propia de actuación, no sometida a control por parte de las otras dos. Así, el Tribunal Supremo solo ejerce jurisdicción, el Presidente no puede convocar, disolver o suspender el Congreso, que se reúne automáticamente y cuyo mandato expira cuando lo determina la ley y el Congreso no tiene, en principio, participación en la elección del Ejecutivo, que no necesita contar con la confianza del Parlamento para ejercer sus poderes.

*Segundo*. La división tripartita se garantiza mediante un régimen muy estricto de incompatibilidades. Ninguna persona puede ocupar puestos simultáneamente en dos ramas del Gobierno Federal. En particular, ningún funcionario o cargo de la Administración puede ocupar escaño en el Congreso, y viceversa.

*Tercero*. Cada rama del gobierno tiene un control exclusivo —o casi— de una función concreta. Solo legisla el Congreso y solo él vota los impuestos y el presupuesto, solo los tribunales ejercen jurisdicción, solo el Presidente ejecuta.

*Cuarto*. En consecuencia, las inevitables situaciones de colaboración, necesarias para mantener la unidad del gobierno, se organizan de modo que los distintos órganos federales se frenen mutuamente, el Presidente puede vetar las leyes votadas por el Congreso, aunque el Parlamento puede superar el veto adoptando la ley por mayoría de 2/3; el Congreso tiene en su mano las finanzas y el poder normativo, sin el cual el Presidente difícilmente podrá actuar; Presidente y Senado comparten la facultad de nombrar jueces. El Presidente dirige las fuerzas armadas y la diplomacia, pero necesita del acuerdo del Congreso para hacer la guerra y la paz y el del Senado para firmar tratados.

La resultante se asemeja, siempre en una organización republicana, a la organización de poderes propia de una monarquía limitada, al estilo de la prevista en la Constitución francesa de 1791 o la española de 1812. La diferencia esencial radica en que el lugar de un magistrado vitalicio y de una magistratura hereditaria nos encontramos ante una electiva por tiempo determinado.

En sustancia, el diseño constitucional se puede resumir del siguiente modo:

*Primero*. Todas las magistraturas son de elección por tiempo determinado. La determinación de la capacidad electoral es competencia de los Estados. En las elecciones federales tienen derecho de sufragio quienes, en cada Estado, lo tengan para elegir la rama más numerosa de la Legislatura.

*Segundo*. El poder legislativo federal se ejerce sobre las materias de competencia federal que determina el listado del artículo 1 de la Constitución, en lo demás el poder legislativo corresponde a los Estados. El poder legislativo federal se encomienda al Congreso que, a su vez, se subdivide en dos asambleas: la Cámara de Representantes y el Senado, en principio iguales en facultades. Las leyes federales solo pueden ser iniciadas por los parlamentarios, se inician en la Cámara de Representantes y deben ser aprobadas en términos idénticos por las dos Cámaras, en caso de divergencia se recurre a una comisión mixta de conciliación, si esta no logra formular un texto común o este último no obtiene la aprobación de ambas asambleas, el proyecto de ley fracasa.

*Tercero*. Ambas Cámaras son diferentes por su composición y elección, pero en todo caso las respectivas elecciones se celebran siempre en el seno de cada uno de los Estados. Los diputados de la Cámara de Representantes se distribuyen entre los Estados en razón de la población respectiva (hoy, 435 escaños) para un mandato de dos años. La elección se verifica en distrito uninominal y decisión por mayoría simple. La asamblea se renueva en su totalidad cada dos años. El Senado cuenta con dos escaños por Estado (hoy 100), se renueva parcialmente cada dos años, siendo el mandato de los senadores de seis años, la renovación parcial coincide con la renovación total de la Cámara de Representantes. En la versión original los senadores eran designados por las Legislaturas estatales, desde 1913 son elegidos por sufragio directo. La ley fija la duración de las sesiones del Congreso, que debe reunirse todos los años.

*Cuarto*. El poder ejecutivo se encomienda a un órgano unipersonal: el Presidente. Este es elegido mediante escrutinio indirecto: en cada Estado los electores que determine su Legislatura eligen a un número de compromisarios igual a la suma de los escaños de ambas Cámaras del Congreso federal con los que cuentan. Los compromisarios así elegidos proceden a votar la elección del Presidente. La elección exige mayoría absoluta, en caso de no alcanzarse la elección pasa al Congreso, donde se vota por Esta-

dos. Para ser Presidente se ha de ser ciudadano originario de los Estados Unidos, desde 1952 se prohíbe que una persona pueda ser Presidente más de dos veces.

*Quinto*. El presidente carece de iniciativa legislativa y de potestad reglamentaria, pero puede vetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, para lo que dispone de un plazo de diez días. Si interpone el veto, el Congreso solo puede superarlo votando de nuevo el proyecto de ley por mayoría de 2/3 en ambas Cámaras. El Presidente no necesita contar con la confianza del Congreso, pero la Constitución reserva a este la declaración de la guerra y la ratificación de la paz, el Presidente necesita el acuerdo del Senado por mayoría de 2/3 para la aprobación de los tratados y el consentimiento de este para el nombramiento de jueces y altos funcionarios.

*Sexto*. El poder judicial federal se encomienda a los tribunales federales presididos por el Tribunal Supremo. Los jueces federales son designados por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado, su mandato es vitalicio y su remuneración no puede ser disminuida tras su designación.

Séptimo. La reforma constitucional es competencia del Congreso, solo este puede iniciar una reforma. Su aprobación exige el voto conforma de ambas Cámaras del Congreso por mayoría de 2/3 y la ratificación de la misma por los 3/4 de las Legislaturas de los Estados.

## 20.3 LA FORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL: EL IMPACTO DE LA APLICACIÓN SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL

La aplicación de la Constitución, su puesta en funcionamiento, modificó progresivamente, y desde muy pronto, el modelo inicial diseñado por los redactores de la Constitución federal, las exigencias propias de una organización federal, la necesidad de un gobierno que sea eficaz, aun en el marco de un sistema en el que la preocupación por la eficacia es reducida, y la modificación de las condiciones políticas que se daban por supuestas en el momento de la entrada en vigor de la Constitución han producido una auténtica mutación de ese modelo inicial. Dicha mutación da lugar al sistema de gobierno presidencial.

Cuatro son las líneas claves de la evolución producida por la práctica constitucional que resultan de mayor importancia: la aparición de la revisión judicial, el surgimiento de los partidos, la expansión del sufragio y el desarrollo del liderazgo presidencial.

### 20.3.1. La revisión judicial

La revisión judicial surge como consecuencia directa del principio de supremacía de la Constitución, recogido *expresis verbis* por el artículo 6 de la Constitución estadounidense, que acoge en este punto una larga tradición jurídica que se remonta al juez Coke y que, aun siendo de origen británico, curiosamente no triunfa en el país de origen. La concepción de la Constitución como ley suprema tiene por consecuencia el plantear la cuestión de la ley contraria a la Constitución, y la misma noción de supremacía dicta la solución al conflicto de normas: la expulsión del ordenamiento de la ley inconstitucional. En los Estados Unidos la cuestión aparecía asociada íntimamente a la naturaleza federal del Estado, y a la disputa sobre la sede de la soberanía: si esta correspondía a la federación, solo un órgano federal podría operar la expulsión citada, pero, si la federación es un pacto entre estados soberanos, cada uno de estos tiene la facultad de comprobar la adecuación de las decisiones de los órganos producto del pacto al pacto mismo. Aunque la revisión judicial aparece insinuada en *El Federalista*, y se recoge ya en una sentencia del Tribunal Supremo de 1795, la controversia de la nulificación, plasmada en las *Resoluciones de Kentucky*, y que recogen la tesis «confederal», impidió que se consolidara esa jurisprudencia hasta principios del XIX. La revisión judicial aparece de este modo como una creación jurisprudencial (del Juez Supremo *Marshall*) por medio de dos sentencias famosas: *Marbury vs. Madison* (1803) y *McCulloch vs. Maryland* (1817). El razonamiento es bien simple: la Constitución ordena a los jueces aplicar la ley del país, siendo así que la Constitución es la suprema ley del país, la misma es objeto de aplicación preferente, si una ley choca con la Constitución no se aplica al caso. Como cualquier sentencia crea precedente, la solución de un caso produce un efecto expansivo en virtud de la regla del «*stare decisis*», que tiene por efecto final la anulación práctica de la ley inconstitucional.

La revisión judicial tuvo tres consecuencias cuya importancia es difícil de exagerar: en primer lugar arbitró un medio para resolver los conflictos entre los órganos del gobierno federal, potencialmente muy importantes toda vez que la Constitución no define qué cosas son «el poder ejecutivo de los Estados Unidos» o «el poder legislativo de los Estados Unidos»; en segundo lugar, sujetar a un control efectivo tanto al Congreso como a la Presidencia, lo que, a más de asegurar la supremacía de la Constitución, abre una vía de resolución de los conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento, siempre que el motivo del mismo sea reducible a una cuestión jurídica; en tercer lugar, permite la evolución del texto constitucional, puesto que la Constitución es, a efectos prácticos, lo que los jueces dicen que es, y su jurisprudencia evoluciona con el paso del tiempo y con la modificación del entorno socio-político, así la jurisprudencia permite precisar —y ampliar — la competencia de las autoridades federales y delimitar en concreto las esferas de actuación respectiva del Congreso y el Presidente, delimitación que por la misma naturaleza de la definición constitucional del poder ejecutivo como prerrogativa es, generalmente, favorable a la Presidencia.

### 20.3.2. La expansión del sufragio

En los primeros tiempos de la República existían en todos los Estados fuertes limitaciones al derecho de sufragio en virtud de exigencias de residencia, propiedad o religión, bien aisladas, bien conjuntamente. Como la Constitución remite esta cuestión a la autoridad de los Estados, dicha situación afectaba igualmente a la elección de las autoridades federales. Si la situación cambia poco durante el primer cuarto de siglo de vida de los Estados Unidos, a partir de 1815 se produce una cascada de reformas que tendrán por consecuencia la expansión del cuerpo electoral, de tal modo que para 1860 se ha llegado a una situación de práctico sufragio

universal masculino, bien que solo para los ciudadanos blancos. A partir del fin de la Reconstrucción, el movimiento se paraliza hasta la adopción del sufragio femenino en 1919.

Las primeras restricciones en caer fueron las de carácter confesional, al producirse a partir de 1815 la pérdida de peso de las iglesias oficiales y la caída progresiva de los requisitos de propiedad y la dulcificación de los de residencia, en buena medida consecuencia tanto de la colonización como de la competencia entre los partidos políticos. La democratización no sigue, sin embargo, una línea uniforme. Por lo que toca a la elección presidencial en los primeros años, los compromisarios que eligen al Presidente eran elegidos por las Legislaturas de los Estados, no siendo raros los supuestos de elección pura y simple del presidente por la Cámara de Representantes (como en 1800). A partir de la presidencia de Jackson (1828), sin embargo, se introduce la elección popular de los compromisarios, que ya constituye la regla general en 1840. En lo que a la Cámara de Representantes se refiere, el movimiento es muy parecido, si bien algo más lento y desigual, por estar ligado a la elección de las legislaturas estatales. En lo que afecta al Senado, elegido en principio por las Legislaturas, las cosas discurrirán de otro modo. Pese a las fuertes críticas al sistema de elección —en buena medida fundadas en la vulnerabilidad del mismo ante la corrupción— la democratización de la elección senatorial tendrá que esperar a la aprobación de la enmienda 17 en 1913, a finales de la «era progresista».

La democratización tendrá especial relevancia en lo que afecta a la elección presidencial. Si en los primeros años de la República la Presidencia era una magistratura reservada a los patricios (y así sucederá hasta el fin de la «dinastía de Virginia» con el segundo presidente Adams), la democratización de la elección dará paso al acceso a la misma de dirigentes populares, impregnará de populismo la elección, y robustecerá la posición política del presidente como electo por el pueblo.

Pese a la actitud hostil de algunos padres fundadores, en especial Washington, el primer lustro de la República verá la aparición de los partidos. En un principio el grupo fundacional se dividirá en federalistas (conservadores, favorecedores de la industria y el comercio, centralizadores) y demócratas-republicanos (demócratas, agraristas y partidarios de los Estados). A partir de la presidencia de Jefferson (1800-1808) y la muerte de Hamilton, los primeros desaparecerán progresivamente, al ser asumida buena parte de su programa por sus adversarios. Su relevo lo tomará el partido liberal (*whig*), que durará hasta mediados de la década de los cincuenta del siglos XIX, mientras que los demócratas se conservarán como herederos de la ideología jeffersoniana y como partido popular, en especial tras la presidencia de Jackson. El impacto de la querella de la esclavitud romperá el predominio demócrata y permitirá la aparición del partido republicano, que alcanzará la presidencia con Lincoln en 1861.

A partir de la Guerra Civil, y tras la reconstrucción del partido demócrata, se afirmará el dualismo de partidos existente hasta hoy: de un lado el Republicano, partido de los WASP (acrónimo de blanco, anglosajón y protestante, rasgos que definen el bloque central de la sociedad americana), centralista, nacionalista y conservador, del otro, el Demócrata, partido de defensa de la periferia, constituido por una alianza de minorías (judíos, minorías étnicas, negros, sudistas, obreros, etc.) que se convertirá en estructuralmente mayoritario a partir del *New Deal* (1933-1945). Esa constelación cambia en la segunda mitad del siglo XX. De un lado, el apoyo demócrata a los derechos civiles destruirá su monopolio político en los estados del «profundo Sur», la mayoría de los «demócratas conservadores» desaparecerán en beneficio de la introducción en esa área del partido republicano; de otro lado, el partido demócrata tiende a estar controlado por una élite de cul-

tura liberal y cercana al poder financiero, ubicada espacialmente en las dos costas del continente, lo que ahonda la fisura entre la élite liberal y el mundo del trabajo. Los demócratas dejan progresivamente de ser estructuralmente mayoritarios.

Tabla 5. Composición política de la Cámara de Representantes

| Año electoral | Republicanos | Demócratas | Otros |
|---|---|---|---|
| *2000* | *221* | *212* | *1* |
| 2002 | 229 | 205 | 1 |
| *2004* | *232* | *202* | *1* |
| 2006 | 202 | 233 | |
| *2008* | *178* | *257* | |
| 2010 | 242 | 193 | |
| *2012* | *234* | *201* | |
| 2014 | 247 | 188 | |
| *2016* | *241* | *194* | |

Fuente: Elaboración propia.
Notas: 1) En itálicas coincide con elección presidencial. 2) La elección de 2012 se hace tras un rediseño muy polémico del mapa electoral. 3) Entre 1990 y 2004 hay un diputado independiente por Vermont.

Aun cuando la legislación sobre los derechos civiles primero y la «revolución del prorrateo» operada por el Supremo después limiten los abusos y desviaciones de un sistema electoral muy fragmentado, este conserva fuertes rasgos de desigualdad, en razón de la enorme diversidad en tamaño de los distintos Estados, la fijación de una representación mínima por Estado y la conservación del principio de competencia estatal en la regulación de las elecciones (incluso federales).

El resultado es un sistema de elecciones que adolece de fuertes desigualdades, que se ven agravadas por el hecho de que se conserva el arcaísmo de un censo electoral de inscripción voluntaria,

entre otras razones porque es eficaz para reducir la influencia política potencial de las minorías. En las siguientes tablas se puede observar la infrarrepresentación de algunos Estados, frente a otros, así como la diferencia de representación de 1 Senador o 1 Elector por cada Estado. Por ejemplo, 1 Senador de California representa a más de 19 millones de personas, mientras que 1 Senador de Vermont o de Dakota representa a unas 300.000. La diferencia es más que notable.

Tabla 6. Composición de la Cámara de Representantes, del Senado y del Colegio Electoral. Censo de 2013. Elección de 2016.

I. Cuadro general

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| California | 38.322.521 | 2 | 53 | 55 | 19.166.261 | 696.955 |
| Tejas | 26.448.193 | 2 | 32 | 34 | 13.224.097 | 777.880 |
| N.York | 19.378.102 | 2 | 29 | 31 | 9.689.051 | 685.100 |
| Florida | 18.801.310 | 2 | 25 | 27 | 9.400.655 | 696.345 |
| Illinois | 12.830.632 | 2 | 19 | 21 | 6.415.316 | 610.982 |
| Pensilvania | 12.702.379 | 2 | 19 | 21 | 6.351.190 | 604.875 |
| Ohio | 11.536.504 | 2 | 18 | 20 | 5.768.252 | 576.825 |
| Michigan | 9.883.640 | 2 | 15 | 17 | 4.941.620 | 581.391 |
| Georgia | 9.687.653 | 2 | 13 | 15 | 4.843.027 | 645.044 |
| Carolina N. | 9.535.483 | 2 | 13 | 15 | 4.767.742 | 635.699 |
| N. Jersey | 8.791.894 | 2 | 13 | 15 | 4.895.902 | 585.126 |
| Virginia | 8.001.024 | 2 | 11 | 13 | 4.000.812 | 615.463 |
| Washington | 6.724.540 | 2 | 9 | 11 | 3,362.279 | 611.322 |
| Massachusetts | 6.547.629 | 2 | 10 | 12 | 3.273.815 | 545.636 |
| Indiana | 6.483.802 | 2 | 9 | 11 | 3.241.901 | 589.437 |

| Estados | Población | Sena-dores | Con-gre-sistas | Elec-tores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/po-bl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Arizona | 6.392.017 | 2 | 8 | 10 | 3.196.009 | 639.202 |
| Tennessee | 6.346.105 | 2 | 9 | 11 | 3.173.053 | 576.919 |
| Misuri | 5.988.927 | 2 | 9 | 11 | 2.998.464 | 544,448 |
| Maryland | 5.773.552 | 2 | 8 | 10 | 2.886.776 | 577.255 |
| Winsconsin | 5.686.986 | 2 | 8 | 10 | 2.843.493 | 568.699 |
| Minnesota | 5.303.925 | 2 | 8 | 10 | 2.651.963 | 570.093 |
| Colorado | 5.029.196 | 2 | 7 | 9 | 2.514.598 | 558.780 |
| Alabama | 4.779.736 | 2 | 7 | 9 | 2.379.868 | 531.082 |
| Carolina S. | 4.625.364 | 2 | 6 | 8 | 2.312.682 | 578.171 |
| Luisiana | 4.533.372 | 2 | 7 | 9 | 2.266.686 | 503.708 |
| Kentucky | 4.339.367 | 2 | 6 | 8 | 2.169.684 | 542.421 |
| Oregón | 3.831.074 | 2 | 5 | 7 | 1.915.537 | 547.296 |
| Oklahoma | 3.751.351 | 2 | 5 | 7 | 1.875.679 | 535.907 |
| Connécticut | 3.574.007 | 2 | 5 | 7 | 1.787.049 | 510.685 |
| Iowa | 3.046.355 | 2 | 5 | 7 | 1.923.178 | 435.194 |
| Missisipi | 2.967.297 | 2 | 4 | 6 | 1.483.659 | 494.550 |
| Arkansas | 2.915.918 | 2 | 4 | 6 | 1.457.959 | 485.986 |
| Kansas | 2.853.118 | 2 | 4 | 6 | 1.426.559 | 475.520 |
| Utah | 2.763.885 | 2 | 3 | 5 | 1.381.943 | 552.777 |
| Nevada | 2.700.551 | 2 | 3 | 5 | 1.360.276 | 540.110 |
| N. México | 2.050.179 | 2 | 3 | 5 | 1.029.590 | 411.836 |
| Virginia Occ. | 1.852.994 | 2 | 3 | 5 | 926.497 | 370.599 |
| Nebraska | 1.826.341 | 2 | 3 | 5 | 913.171 | 365.269 |
| Idaho | 1.567.582 | 2 | 2 | 4 | 785.791 | 391.896 |
| Hawai | 1.360.301 | 2 | 2 | 4 | 680.151 | 340.075 |
| Maine | 1.328.361 | 2 | 2 | 4 | 664.181 | 332.090 |

| Estados | Población | Sena-dores | Con-gre-sistas | Elec-tores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/po-bl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| N. Hampshire | 1.316.470 | 2 | 2 | 4 | 658.235 | 329.168 |
| Rhode I. | 1.052.567 | 2 | 2 | 4 | 526.284 | 263.142 |
| Montana | 989.415 | 2 | 1 | 3 | 494.708 | 329.805 |
| Delaware | 897.934 | 2 | 1 | 3 | 448.967 | 299.311 |
| Dakota S. | 814.180 | 2 | 1 | 3 | 407.090 | 271.393 |
| Alaska | 710.231 | 2 | 1 | 3 | 355.116 | 236.744 |
| Dakota N. | 672.591 | 2 | 1 | 3 | 336.296 | 224.197 |
| Vermont | 625.741 | 2 | 1 | 3 | 312.871 | 208.580 |
| D.C. | 601.723 | —- | —— | 3 | —— | 200.574 |
| Wyoming | 563.626 | 2 | 1 | 3 | 281.813 | 178.875 |
| Valor Medio 50 Estados +DC | 308.745.538 | 100 | 435 | 538 | 1/3.087.455 | 1/573.876 |

Fuente: Elaboración propia.

## II. Estados desglosados por población

### *Estados de más de 10 millones de habitantes*

| Estados | Pobla-ción | Sena-dores | Con-gresis-tas | Elec-tores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Cali-fornia | 38.322.521 | 2 | 53 | 55 | 19.166.261 | 696.955 |
| Tejas | 26.448.193 | 2 | 32 | 34 | 13.224.097 | 777.880 |
| N.Yo-rk | 19.378.102 | 2 | 29 | 31 | 9.689.051 | 685.100 |
| Flori-da | 18.801.310 | 2 | 25 | 27 | 9.400.655 | 696.345 |
| Illi-nois | 12.830.632 | 2 | 19 | 21 | 6.415.316 | 610.982 |

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensilvania | 12.702.379 | 2 | 19 | 21 | 6.351.190 | 604.875 |
| Ohio | 11.536.504 | 2 | 18 | 20 | 5.768.252 | 576.825 |

## *Estados de entre 5 y 10 millones de habitantes*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Michigan | 9.883.640 | 2 | 15 | 17 | 4.941.620 | 581.391 |
| Georgia | 9.687.653 | 2 | 13 | 15 | 4.843.027 | 645.044 |
| Carolina N. | 9.535,483 | 2 | 13 | 15 | 4.767.742 | 635.699 |
| N. Jersey | 8.791.894 | 2 | 13 | 15 | 4.895.902 | 585.126 |
| Virginia | 8.001.024 | 2 | 11 | 13 | 4.000.812 | 615.463 |
| Washington | 6.724.540 | 2 | 9 | 11 | 3,362.279 | 611.322 |
| Massachusetts | 6.547.629 | 2 | 10 | 12 | 3.273.815 | 545.636 |
| Indiana | 6.483.802 | 2 | 9 | 11 | 3.241.901 | 589.437 |
| Arizona | 6.392.017 | 2 | 8 | 10 | 3.196.009 | 639.202 |
| Tennessee | 6.346.105 | 2 | 9 | 11 | 3.173.053 | 576.919 |
| Misuri | 5.988.927 | 2 | 9 | 11 | 2.998.464 | 544.448 |
| Maryland | 5.773.552 | 2 | 8 | 10 | 2.886.776 | 577.255 |
| Winsconsin | 5.686.986 | 2 | 8 | 10 | 2.843.493 | 568.699 |
| Minnesota | 5.303.925 | 2 | 8 | 10 | 2.651.963 | 570.093 |
| Colorado | 5.029.196 | 2 | 7 | 9 | 2.514.598 | 558.780 |

Fuente: Elaboración propia.

## *Estados de entre 3 y 5 millones de habitantes*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alabama | 4.779.736 | 2 | 7 | 9 | 2.379.868 | 531.082 |
| Carolina S. | 4.625.364 | 2 | 6 | 8 | 2.312.682 | 578.171 |
| Luisiana | 4.533.372 | 2 | 7 | 9 | 2.266.686 | 503.708 |
| Kentucky | 4.339.367 | 2 | 6 | 8 | 2.169.684 | 542.421 |
| Oregón | 3.831.074 | 2 | 5 | 7 | 1.915.537 | 547.296 |
| Oklahoma | 3.751.351 | 2 | 5 | 7 | 1.875.679 | 535.907 |
| Connecticut | 3.574.007 | 2 | 5 | 7 | 1.787.049 | 510.685 |
| Iowa | 3.046.355 | 2 | 5 | 7 | 1.923.178 | 435.194 |

Fuente: Elaboración propia.

## *Estados de entre 1 y 3 millones de habitantes*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Missisipi | 2.967.297 | 2 | 4 | 6 | 1.483.659 | 494.550 |
| Arkansas | 2.915.918 | 2 | 4 | 6 | 1.457.959 | 485.986 |
| Kansas | 2.853.118 | 2 | 4 | 6 | 1.426.559 | 475.520 |
| Utah | 2.763.885 | 2 | 3 | 5 | 1.381.943 | 552.777 |
| Nevada | 2.700.551 | 2 | 3 | 5 | 1.360.276 | 540.110 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| N. México | 2.050.179 | 2 | 3 | 5 | 1.029.590 | 411.836 |
| Virginia Occ. | 1.852.994 | 2 | 3 | 5 | 926.497 | 370.599 |
| Nebraska | 1.826.341 | 2 | 3 | 5 | 913.171 | 365.269 |
| Idaho | 1.567.582 | 2 | 2 | 4 | 785.791 | 391.896 |
| Hawai | 1.360.301 | 2 | 2 | 4 | 680.151 | 340.075 |
| Maine | 1.328.361 | 2 | 2 | 4 | 664.181 | 332.090 |
| N. Hampshire | 1.316.470 | 2 | 2 | 4 | 658.235 | 329.168 |
| Rhode I. | 1.052.567 | 2 | 2 | 4 | 526.284 | 263.142 |

Fuente: Elaboración propia.

## *Estados de menos de un millón de habitantes*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Montana | 989.415 | 2 | 1 | 3 | 494.708 | 329.805 |
| Delaware | 897.934 | 2 | 1 | 3 | 448.967 | 299.311 |
| Dakota S. | 814.180 | 2 | 1 | 3 | 407.090 | 271.393 |
| Alaska | 710.231 | 2 | 1 | 3 | 355.116 | 236.744 |
| Dakota N. | 672.591 | 2 | 1 | 3 | 336.296 | 224.197 |
| Vermont | 625.741 | 2 | 1 | 3 | 312.871 | 208.580 |
| D.C. | 601.723 | —- | —— | 3 | —— | 200.574 |
| Wyoming | 563.626 | 2 | 1 | 3 | 281.813 | 178.875 |

Fuente: Elaboración propia.

## III. Estados subrepresentados y sobrerrepresentados en el colegio de compromisarios

### *Estados subrepresentados en el colegio de compromisarios*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| California | 38.322.521 | 2 | 53 | 55 | 19.166.261 | 696.955 |
| Tejas | 26.448.193 | 2 | 32 | 34 | 13.224.097 | 777.880 |
| N.York | 19.378.102 | 2 | 29 | 31 | 9.689.051 | 685.100 |
| Florida | 18.801.310 | 2 | 25 | 27 | 9.400.655 | 696.345 |
| Illinois | 12.830.632 | 2 | 19 | 21 | 6.415.316 | 610.982 |
| Pensilvania | 12.702.379 | 2 | 19 | 21 | 6.351.190 | 604.875 |
| Ohio | 11.536.504 | 2 | 18 | 20 | 5.768.252 | 576.825 |
| Michigan | 9.883.640 | 2 | 15 | 17 | 4.941.620 | 581.391 |
| Georgia | 9.687.653 | 2 | 13 | 15 | 4.843.027 | 645.044 |
| Carolina N. | 9.535,483 | 2 | 13 | 15 | 4.767.742 | 635.699 |
| N. Jersey | 8.791.894 | 2 | 13 | 15 | 4.895.902 | 585.126 |
| Virginia | 8.001.024 | 2 | 11 | 13 | 4.000.812 | 615.463 |
| Washington | 6.724.540 | 2 | 9 | 11 | 3,362.279 | 611.322 |
| Indiana | 6.483.802 | 2 | 9 | 11 | 3.241.901 | 589.437 |
| Arizona | 6.392.017 | 2 | 8 | 10 | 3.196.009 | 639-202 |
| Tennessee | 6.346.105 | 2 | 9 | 11 | 3.173.053 | 576.919 |
| Maryland | 5.773.552 | 2 | 8 | 10 | 2.886.776 | 577.255 |

Fuente: Elaboración propia.

## *Estados sobrerrepresentados en el colegio de compromisarios*

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Massachusetts | 6.547.629 | 2 | 10 | 12 | 3.273.815 | 545.636 |
| Minnesota | 5.303.925 | 2 | 8 | 10 | 2.651.963 | 570.093 |
| Colorado | 5.029.196 | 2 | 7 | 9 | 2.514.598 | 558.780 |
| Alabama | 4.779.736 | 2 | 7 | 9 | 2.379.868 | 531.082 |
| Carolina S. | 4.625.364 | 2 | 6 | 8 | 2.312.682 | 578.171 |
| Luisiana | 4.533.372 | 2 | 7 | 9 | 2.266.686 | 503.708 |
| Kentucky | 4.339.367 | 2 | 6 | 8 | 2.169.684 | 542.421 |
| Oregón | 3.831.074 | 2 | 5 | 7 | 1.915.537 | 547.296 |
| Oklahoma | 3.751.351 | 2 | 5 | 7 | 1.875.679 | 535.907 |
| Connecticut | 3.574.007 | 2 | 5 | 7 | 1.787.049 | 510.685 |
| Iowa | 3.046.355 | 2 | 5 | 7 | 1.923.178 | 435.194 |
| Misisippi | 2.967.297 | 2 | 4 | 6 | 1.483.659 | 494.550 |
| Arkansas | 2.915.918 | 2 | 4 | 6 | 1.457.959 | 485.986 |
| Kansas | 2.853.118 | 2 | 4 | 6 | 1.426.559 | 475.520 |
| Utah | 2.763.885 | 2 | 3 | 5 | 1.381.943 | 552.777 |
| Nevada | 2.700.551 | 2 | 3 | 5 | 1.360.276 | 540.110 |
| N. México | 2.050.179 | 2 | 3 | 5 | 1.029.590 | 411.836 |
| Virginia Occ. | 1.852.994 | 2 | 3 | 5 | 926.497 | 370.599 |

| Estados | Población | Senadores | Congresistas | Electores | Representación 1Senador/pobl. | Representac. 1Elector/pobl. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nebraska | 1.826.341 | 2 | 3 | 5 | 913.171 | 365.269 |
| Idaho | 1.567.582 | 2 | 2 | 4 | 785.791 | 391.896 |
| Hawai | 1.360.301 | 2 | 2 | 4 | 680.151 | 340.075 |
| Maine | 1.328.361 | 2 | 2 | 4 | 664.181 | 332.090 |
| N. Hampshire | 1.316.470 | 2 | 2 | 4 | 658.235 | 329.168 |
| Rhode I. | 1.052.567 | 2 | 2 | 4 | 526.284 | 263.142 |
| Montana | 989.415 | 2 | 1 | 3 | 494.708 | 329.805 |
| Delaware | 897.934 | 2 | 1 | 3 | 448.967 | 299.311 |
| Dakota S | 814.180 | 2 | 1 | 3 | 407.090 | 271.393 |
| Alaska | 710.231 | 2 | 1 | 3 | 355.116 | 236.744 |
| Dakota N. | 672.591 | 2 | 1 | 3 | 336.296 | 224.197 |
| Vermont | 625.741 | 2 | 1 | 3 | 312.871 | 208.580 |
| D.C. | 601.723 | —- | —— | 3 | —— | 200.574 |
| Wyoming | 563.626 | 2 | 1 | 3 | 281.813 | 178.875 |

Fuente: Elaboración propia.

## IV. Población, escaños en el Congreso y votos en el colegio de compromisarios

| Estados | Población | Senado | % Senado | Cámara Represent. | % Cámara | Colegio | % Colegio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| + 10 mill. | 45,35 | 14 | 14,00 | 195 | 38,33 | 209 | 38,85 |
| De 5 a 10 mill. | 34,39 | 30 | 30,00 | 150 | 34,48 | 180 | 33,46 |

| Estados | Población | Senado | % Senado | Cámara Represent. | % Cámara | Colegio | % Colegio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| De 3 a 5 mill. | 10,52 | 16 | 16,00 | 46 | 10,57 | 62 | 11,52 |
| De 1 a 3 mill. | 8,60 | 26 | 26,00 | 37 | 8,51 | 63 | 11,71 |
| Menos de 1 mill. | 1,90 | 16 | 16.00 | 7 | 1,61 | 24 | 4,60 |
| Total | 100,00 | 100 | 100,00 | 435 | 100,00 | 538 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia.

### 20.3.4. El desarrollo del liderazgo presidencial

Desde un principio la Presidencia se benefició de tres ventajas comparativas respecto de los otros órganos de la Unión: era la única institución al tiempo activa y permanente; a diferencia del Congreso y el Tribunal Supremo contaba con una frondosa burocracia a su servicio, lo que le abría amplias posibilidades de patronazgo, por último contaba con el control de las Fuerzas Armadas y la política exterior, ello posibilitaba el acceso de la Presidencia a un lugar central, pero no lo hacía forzoso.

Pese al prestigio personal de los primeros titulares del cargo, la Presidencia nació estrechamente ligada a los parlamentarios, bien del Congreso, bien de las Legislaturas estatales, de tal modo que en los primeros años de la República los parlamentarios designaban a los compromisarios e incluso, en ocasiones, era el propio Congreso el que elegía al Presidente (como ocurrió con Jefferson en la elección de 1800). Además, los Presidentes, bien por obligación personal, bien por los compromisos adquiridos, tendieron a ejercer los poderes de la Presidencia de forma colegiada, y a través de las reuniones del Gabinete. Como señala Corwin, en los primeros treinta años de la República los poderes presidenciales se ejercían en comité. En consecuencia, a una elec-

ción parlamentaria o cuasiparlamentaria del Presidente, se unía la figura de un gabinete *de facto* no muy distinto del británico, en un contexto en el que un *impeachment* aguado abría la puerta a la introducción del doble principio de responsabilidad y confianza, cosa que se intentó, por cierto, en la década de los treinta del siglo XIX.

No obstante, la situación cambió radicalmente con el fin de la «dinastía de Virginia» y el acceso a la presidencia de Jackson (1828). La personalidad de este, a la vez caudillo popular y héroe nacional, el impulso del movimiento de democratización del que el propio Jackson era cabeza visible, el surgimiento de las organizaciones partidarias y la democratización de la elección presidencial, que convertía al Presidente electo por el cuerpo electoral en un «tribuno del pueblo», tan representante o más de este que el Congreso, agotaron tal posibilidad. Con Jackson se introducen los rasgos que van a sustentar la independencia política de la Presidencia: la elección popular de los compromisarios, la mediatización de la elección por unos partidos que predeterminan el voto de aquellos en favor del candidato del partido públicamente presentado como tal, la creación de la costumbre de nominar los candidatos a la Presidencia en las convenciones nacionales de los partidos, etc. Simultáneamente se produce un cambio en los hábitos de ejercicio de la Presidencia, el Presidente-líder del partido-representante del pueblo pasa a ejercer directamente los poderes del cargo, desplazando a los secretarios a la condición de tales y al gabinete a la condición de órgano asesor.

La posición preeminente del Presidente, producto de la era jacksoniana, se consolida de un lado por el asentamiento del nuevo sistema de elección, que le convierte en el representante del pueblo, por el peso creciente de la política exterior en el desarrollo de los Estados Unidos y, finalmente, por la introducción de la práctica del *spoil system* (todos los cargos y puestos de funcionario federal nombrados por el Presidente van a miembros

del partido vencedor), que dotará al Presidente de una inmensa capacidad de patronazgo y le dará los medios para controlar a su partido, mediante el uso juicioso de que el primer Roosevelt denominaba gráficamente «los panes y los peces».

Mientras tanto, cambia la distribución del poder entre la Unión y los Estados. Si, en líneas generales, estos últimos son más importantes que la primera hasta la Guerra Civil, a partir de esta crece ininterrumpidamente el poder de la Unión, papel que se verá reforzado en la medida en que se produce en la arena internacional el crecimiento del papel de los Estados Unidos. Ambas tendencias operan en beneficio de la Presidencia, la primera porque expande la administración federal, la segunda porque da mayor importancia en el sistema político al órgano federal encargado del poder exterior, que es precisamente la Presidencia. Es más, el crecimiento de la política exterior de un lado, y de los grandes programas de desarrollo nacional del otro, descubren la raíz última del liderazgo presidencial.

La vida política norteamericana está marcada por un profundo localismo, debido tanto a la enorme extensión del país, como al fuerte autogobierno local, que hace que los poderes públicos prestadores de servicios a los ciudadanos sean casi exclusivamente los locales. Este localismo de la vida política se ve acentuado por el hecho de que las disposiciones legales y constitucionales otorgan una fisonomía asimismo localista a las dos Cámaras del Parlamento federal, la elección de cuyos miembros se hace en el ámbito local y en cuya campaña se debaten esencialmente problemas locales. El resultado de esta situación es un Parlamento federal que se asemeja más a una reunión de embajadores de intereses locales que a un órgano nacional de gobierno. Como consecuencia, solo existe un órgano que es elegido por el electorado nacional, en el curso de una campaña de ámbito nacional y en la que el debate se centra en los problemas nacionales: la Presidencia. El Presidente se convierte, merced a ello, en el único órgano

nacional de gobierno, lo que le dota de una enorme autoridad, de la que carecen los restantes órganos federales. Por su parte, el crecimiento de la política exterior no hace sino robustecer la figura del Presidente.

Sin embargo, entre el asesinato de Lincoln (1865) y la subida a la presidencia de McKinley (1896) se produce una etapa de eclipse de la Presidencia. Los conflictos con el Congreso, la escasa talla personal de los presidentes, la ausencia de problemas exteriores importantes y la dedicación al crecimiento económico explican esa situación. La situación cambia con la Guerra del 98 y la aparición de los Estados Unidos como potencia mundial. La llegada al poder de personalidades fuertes, la utilización de la Presidencia como directora del movimiento progresista, el crecimiento de la administración federal y de los poderes de la Unión, se asocian al papel creciente de los problemas exteriores en la política norteamericana para potenciar la Presidencia. El intervencionismo económico posterior a la Depresión, el hecho de que el gobierno federal adquiera un peso abrumador en la vida social y económica, el ascenso de los EE.UU., al papel de primera potencia mundial y el fracaso del Congreso como alternativa al liderazgo nacional terminan por asentar el liderazgo presidencial, al afirmar su base esencial: ser la única instancia realmente nacional en el sistema de gobierno norteamericano.

## 20.4. EL PRESIDENCIALISMO DE ESTADOS UNIDOS

El sistema presidencial norteamericano sigue basándose en la Constitución de 1787, cuya regulación es una de las condiciones de posibilidad del mismo, si bien hay que precisar que tal Constitución no es solo el texto primitivo, ni tan siquiera el conjunto, no siempre armónico, formado por aquel y las veintiocho enmiendas en vigor, sino, sobre todo, la que dimana de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Por ello no existen controles for-

males mutuos entre Presidente y Congreso, entre Ejecutivo y Legislativo, se mantiene la incompatibilidad total del personal que sirve las distintas ramas del gobierno federal, Congreso y Presidente provienen del sufragio de modo independiente. Los mecanismos formales de conexión entre Congreso y Presidencia son los citados. En líneas generales el esquema arriba trazado sigue siendo válido, pero constituye solo una parte del sistema de gobierno de EE.UU.

Sobre la base de la praxis política, y de la legislación ordinaria, así como del derecho de declaración judicial, aquel esquema primitivo registra cuanto menos cinco variaciones esenciales, cinco rasgos nuevos, sin cuya comprensión resulta ininteligible el presidencialismo de EE.UU.:

*Primero*. *La elección directa del Presidente*: Aunque el colegio electoral sigue existiendo, y eligiendo al Presidente un 20 de diciembre cada cuatro años, *de facto* el mismo se ha evaporado y el Presidente se entiende como elegido por sufragio universal directo. Debe subrayarse que aunque la evaporación del colegio de compromisarios ha llegado al extremo de que en algunos Estados el nombre de los candidatos a Presidente figura, incluso con mayor relevancia, en la papeleta electoral, el mismo sigue existiendo, y de hecho algunos intentos de tercer partido en las presidenciales han jugado con la posibilidad que les daría la inexistencia de mayoría en el colegio, y el subsiguiente pase de la elección al Congreso. No obstante, la pervivencia del colegio electoral y el crecimiento de la desigualdad en el seno del mismo, en unión de los cambios registrados en la base social de los partidos tienen por consecuencia que se manifieste un efecto perverso del sistema: puede ocurrir que el candidato vencedor por obtener la mayoría en colegio de compromisarios no cuente con la mayoría del voto popular, y que el candidato mayoritario en la votación popular no obtenga el cargo por estar en minoría en el colegio de compromisarios, como ha sucedido en las elecciones de 2000 (Bush) y 2016 (Trump).

El resultado de la elección directa es convertir al Presidente en representante del pueblo. Mas, como la elección presidencial es, en la práctica, poco menos que la única elección nacional, ese representante del pueblo es el único representante de la Nación.

*Segundo*. *El carácter poco estructurado de los partidos*: los partidos no han conseguido la nacionalización del Congreso. El localismo de la vida política, el sistema electoral (uninominal, mayoritario a una vuelta), el hecho de que los dos grandes partidos carezcan de una ideología y la debilidad de las organizaciones nacionales de los mismos hacen imposible que los partidos en EE.UU., tengan un papel similar al de sus colegas europeos. La debilidad de la organización y la heterogeneidad de los partidos tienen por consecuencia la ausencia de bloques compactos en el Congreso y, por tanto, la inexistencia de mayorías claras. Esa misma heterogeneidad hace que la divisoria partidista en el Congreso no se corresponda con la división del electorado en las presidenciales (Reagan, vencedor aplastante en el 84, o Bush, en el 88, fueron elegidos al tiempo de la elección de una fuerte mayoría demócrata en la Cámara de Representantes).

En consecuencia, cualquier Presidente sabe que puede conquistar una mayoría para un asunto en el Congreso, captando sufragios parlamentarios uno a uno, sabe, asimismo, que no podrá contar con el apoyo de la fracción del propio partido en su totalidad (si el Presidente es conservador, no tendrá el voto de los republicanos liberales, pero sí el de los demócratas conservadores), pero también que podrá obtener fácilmente el voto de una parte de la fracción parlamentaria del otro partido. En contrapartida, la fluidez existente en el Congreso, y la breve duración del mandato de los Representantes (dos años),

hace más difíciles los conflictos duraderos entre Presidente y Congreso, para los que no hay salida constitucional.

*Tercero*. *El desarrollo del poder presidencial*: que se ha visto favorecido por la concepción del Ejecutivo como poder residual que subyace en la Constitución, y que ha sido impulsada tanto por la elección popular como por las deficiencias del Congreso. Así el Presidente es:

1. El Jefe del Estado, y en condición de tal ejerce las funciones simbólicas y representativas asociadas a tal tipo de cargo.

2. El titular del Poder Ejecutivo, que le corresponde exclusivamente a él, y no a un órgano colegiado. Usando un símil muy común, el Presidente es el gobierno. Los jefes de los distintos ramos de la Administración, los secretarios, carecen del estatus y autoridad de los ministros europeos, son meros asistentes calificados —secretarios— del Presidente, único que les nombra y ante el que únicamente responden. A más de ello, el Presidente se rodea de una frondosa organización administrativa, directamente vinculada a él (la Oficina Ejecutiva), cuyos altos cargos se solapan frecuentemente con las secretarías y que en no pocas ocasiones tienen mayor influencia política que los secretarios.

3. Es el Jefe de la Administración, de una administración que se rige por pautas más próximas a la empresa privada que las propias de las administraciones europeas, en la que aún hoy la mayor parte de los funcionarios son de libre designación, y que constituye una fuente formidable de favores y patronazgo, y ello pese a la «cortesía senatorial». Tal posición coloca al Presidente como director general de la mayor empresa y la mayor central de compras de los Estados Unidos.

4. Es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, su generalísimo, y en condición de tal ejerce la dirección y mando inmediato y directo de ellas, dispone de las mismas e incluso puede enviarlas al combate sin necesidad de previa declaración de guerra. Es más, la costumbre y la jurisprudencia han ampliado los poderes propios de «comandante en jefe» de tal modo que cualquier cuestión que entre en relación con la organización, funcionamiento, suministro o régimen de las FAS pasa automáticamente al ámbito de acción presidencial.

5. Dirige las relaciones exteriores, las limitaciones constitucionales en este terreno son frecuentemente obviadas pues, aunque carece del poder de paz y guerra, puede usar limitadamente de la fuerza armada en el exterior (p. ej., ataque a Libia) y, aunque los tratados deben ser aprobados por el Senado, puede recurrir a los «acuerdos ejecutivos» que en la práctica son indistinguibles de aquellos.

*Cuarto*. *El Presidente como motor del Congreso*: aunque el Presidente carece de todo medio constitucional de acción sobre el Congreso e incluso carece de la iniciativa legislativa, a través de la facultad de dirigir mensajes al Parlamento, mediante el contacto con los dirigentes del Congreso, y mediante la colaboración de los parlamentarios de su partido próximos a la presidencia, impulsa y dirige, a distancia, los trabajos parlamentarios, presenta mediante persona interpuesta los proyectos de ley que elabora la Administración y ejerce una marcada influencia sobre sus decisiones, utilizando para ello, si es preciso, el control de los recursos de la Administración federal a los efectos de negociación de votos y de patronazgo. Por otra parte, ejerce libremente el derecho de veto que la Constitución le reconoce, si bien el mismo solo puede emplearse contra los textos en bloque, y no sobre disposiciones concretas, y puede utilizar, mediante la manipulación de la caducidad de los trabajos parlamentarios al fin del período de sesiones, el denominado «veto de bolsillo».

*Quinto*. *La dirección de la política económica*: el Presidente ejerce la dirección de la política económica. En un país en el que el apoyo público a las actividades económicas tiene una larga y fructífera tradición, en el que la legislación en materias económicas deja habitualmente un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades ejecutivas, en el que el Presidente tiene un papel preeminente en la definición de la política presupuestaria y monetaria y en el que el peso del Estado en la economía es enorme (más del 40 % del PIB), el Presidente es el titular de casi todas las decisiones económicas importantes.

El conjunto de esos cambios, unido al ordenamiento constitucional tradicional, define el sistema presidencial efectivamente actuante. Un sistema de gobierno fundado en una interpretación estricta de la separación de poderes, en el que el Ejecutivo está concentrado en un órgano unipersonal —el Presidente— elegi-

do por sufragio popular directo, que se constituye en líder nacional y en el que no existen controles formales y directos entre gobierno y Parlamento, de tal modo que ambas ramas del gobierno son autónomas entre sí, sin que quepan la confianza o la responsabilidad parlamentarias ni la disolución. Un sistema de gobierno en el que el eje es el Presidente.

No obstante, este sistema de gobierno tienen una consecuencia paradójica: de la centralidad presidencial no debe deducirse que los poderes del Congreso sean escasos, antes bien, el Parlamento EE.UU., es, posiblemente, el Parlamento más influyente del mundo. El Congreso dispone de poderes importantes: puede bloquear al Presidente negándole legislación y presupuestos, mediante su control de los Tratados puede mediatizar la política exterior, puede usar del derecho de consentir los nombramientos de altos funcionarios para dificultar la política presidencial, en una palabra, cuenta con los poderes necesarios para obligar al Presidente a la alternativa del pacto o el bloqueo. Y, además, puede efectivamente ejercerlos, pues la debilidad de los partidos a nivel federal tiene por consecuencia la inexistencia de la suerte de subordinación en que, merced a la organización partidaria y su disciplina, ata a los Parlamentos europeos respecto de sus gobiernos.

## 20.5. LAS VARIANTES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Aunque no se puede ignorar la fuerte influencia que el constitucionalismo americano tuvo sobre el revolucionario francés, ni la nada despreciable que tuvo en nuestro constitucionalismo inicial, ni el prestigio que tuvieron las instituciones americanas en los círculos más radicales, es bien cierto que su sistema de gobierno no conoció fortuna en Europa a lo largo del siglo XIX. El defectuoso conocimiento de las instituciones de USA, su carác-

ter igualitario y democrático, la pervivencia en Europa de la forma monárquica y la omnipresente influencia británica se bastan para explicar tan escaso impacto.

El constitucionalismo norteamericano mantuvo cierta influencia, a la que responden la elección directa del Presidente en la Constitución francesa de 1848, o la definición del estatuto de los derechos individuales en la española de 1869, por no hablar de la profunda que tuvo la Constitución de EE.UU., sobre los proyectos federales, pero, en general, su sistema de gobierno no conoció fortuna. Incluso su más estricta imitación, la Constitución helvética de 1848, se separa del modelo justamente en ese punto.

Aunque buena parte de los anteriores obstáculos desaparecen en la Europa del siglo xx la situación, por lo que a la cuestión respecta, no varía sustancialmente. Es cierto que no pocas Constituciones republicanas —a comenzar por la alemana de 1919— introducen la elección directa del Presidente y que el concepto norteamericano de Constitución como norma suprema y su consecuencia, el control de constitucionalidad de la ley, tienen amplia recepción, pero no lo es menos que ningún país europeo adopta la forma presidencial para su Sistema de gobierno. El constitucionalismo de la segunda posguerra no varía sustancialmente en este punto, las Constituciones de la inmediata posguerra son parlamentarias sin excepción. Tan solo en Francia hubo posiciones favorables al sistema presidencial antes de 1945 (la de Blum, por ejemplo), posiciones que tuvieron reedición a mediados de los cincuenta, a raíz de la crisis evidente de la IV República (propuesta Prelot). Sin embargo, la Constitución de 1958 se inclinó por una fórmula orleanista y pasó, a partir de la reforma de 1962, a una configuración semipresidencial, razón por la cual, y con el propósito de salvaguardar la posición del Parlamento y lograr su autonomía respecto del Presidente, las propuestas de

reforma en sentido presidencial retornaron en los años sesenta (propuestas de Duverger y Deferre).

En Europa no hay presidencialismo, con la parcial excepción chipriota. Si el sistema presidencial no ha tenido seguimiento en Europa no ha sucedido lo mismo en América Latina, donde la Constitución de EEUU, así como otras constituciones europeas tuvieron un gran influjo. Tanto es así que, según Duverger, los textos constitucionales iberoamericanos, desde el inicio, resultaron inadecuados para los grupos sociales a los que iban destinados, debido a que tomaron como ejemplos constituciones de otros países, como la Constitución norteamericana de 1787 e incluso la española de 1812, que tuvo gran influencia también en los liberales europeos. Así se observa en la Constitución de Argentina de 1853, en la Constitución mexicana de 1917 (expresamente basada en la de EEUU) o en la Constitución de Chile de 1990 elaborada bajo influencia de Pinochet.

Otra característica ha sido la multiplicidad de reformas o de elaboración de nuevos textos constitucionales latinoamericanos, así como también la vulneración y falta de acatamiento de los preceptos constitucionales en el tiempo, ya que las Constituciones se modificaban/cumplían en función del interés momentáneo o del arbitrio político.

Volviendo al tema de la influencia de la Constitución de EE.UU., en el área latinoamericana, hay que destacar diversos factores que crearon un ambiente favorable al presidencialismo, como: la herencia colonial con sus potentes virreyes y capitanes generales, el mito napoleónico, el ejemplo de la Constitución de 1812 y su monarquía limitada, el deseo de lograr un ejecutivo fuerte como medio para asegurar la Independencia, así como el caudillismo de los movimientos emancipadores.

Bien por la vía de la imitación pura y simple de la Constitución de EE.UU., bien mediante su adaptación a un Estado unita-

rio (Gran Colombia, 1821), bien en mixtura con la Constitución de Cádiz (México, 1824, Chile, 1833), el sistema presidencial fue adoptado con carácter casi general. Aunque episódicamente algunas naciones latinoamericanas han ensayado el sistema parlamentario (Chile y Colombia en el XIX, Brasil en el XX), la regla general sigue siendo el sistema presidencial, siendo marginales las excepciones (como Ecuador).

No obstante, esa limitación ha ido acompañada de modificaciones o adaptaciones del modelo norteamericano, modificaciones que tienden a incorporar a los textos constitucionales, bien medidas destinadas a reforzar la figura del Presidente, bien a racionalizar algunos aspectos de la práctica norteamericana. La diferencia fundamental se halla en una distinta concepción de los poderes: en el constitucionalismo latinoamericano no se sigue el modelo estadounidense de definición mediante cláusula general. Por el contrario, el constitucionalismo latinoamericano sigue la tendencia propia del constitucionalismo europeo de primera generación de fijar la esfera de competencia de Presidencia y Congreso mediante la fijación de un elenco de facultades, en general provenientes de la Constitución española de 1812. Por eso no existe en Latinoamérica nada parecido a la creación jurisprudencial de los exactos poderes presidenciales. Por lo demás, tales adaptaciones y modificaciones pueden esquematizarse del siguiente modo:

*Primera*. En América Latina se produce una generalización de la elección popular directa, prescindiendo del colegio de compromisarios, que solo conservaron en el pasado algunas Constituciones de vieja data (Argentina, 1853). Por lo general se exige la obtención de mayoría absoluta, en defecto de la cual se recurría bien a la elección por el Parlamento (Chile, 1925, Bolivia, 1967), bien a una segunda vuelta con los dos candidatos más votados (Chile, 1980-1989; Ecuador, 1978). No obstante, en algún caso basta con la mayoría simple (Venezuela, 1961). Desde los años ochenta se registra una tendencia general a optar por una elección directa en doble vuelta y decisión, bien por mayoría absoluta, bien por una relativa muy cualificada (Argentina, 1994; Bolivia, 2009; Perú, 1996, Venezuela, 1999).

En contrapartida, son muy frecuentes las cláusulas limitativa de la reelección. El supuesto más radical es el de la prohibición absoluta de reelección (México, Costa Rica), si bien la tendencia general es permitir una reelección sucesiva y permitir la tercera solo si previamente hubiera mandato intermedio a favor de otro Presidente (Bolivia, 2009, Perú, 1996). Asimismo se registra una tendencia a aumentar la duración del mandato, que oscila entre los cuatro años (Costa Rica) y los seis (México, 1917, o Venezuela, 1999).

*Segunda*. En algunos casos, a imagen y semejanza de la Constitución de Cádiz, se recogen las figuras de los Ministros dotados de refrendo, pero, en todo caso, tal refrendo no comporta desplazamiento de la responsabilidad, toda vez que los ministros o secretarios refrendantes son nombrados y cesados libremente por el Presidente (Argentina, 1994; México, 1917; Venezuela, 1999; Perú, 1996; Bolivia, 2009).

*Tercera*. En algunos casos, se reconocen las figuras de los Ministros, de un Consejo de Ministros e incluso de un Primer Ministro, si bien bajo la dirección y con responsabilidad únicamente ante el Presidente (Bolivia, 1967; Perú, 1996; Argentina,1994). En estos casos puede aparecer un sucedáneo de la moción de censura, pero en todo caso la voluntad decisiva es la presidencial (Venezuela, 1961).

*Cuarta*. Es frecuente la ampliación de los poderes presidenciales, por lo general en cuestiones en las que se refleja cierta influencia europea. Así es general el reconocer abiertamente iniciativa legislativa al Presidente (México, 1824, 1917; Chile, reforma de 1969; Perú, 1998; Venezuela, 1999), igualmente se le reconoce constitucionalmente la potestad reglamentaria (Chile, 1925, 1980-1989) e incluso en algunas Constituciones de marcado sabor autoritario, la facultad de dictar disposiciones provisionales con fuerza de ley (Paraguay, 1967; Brasil, 1969), o, de forma más dulcificada, contemplar la posibilidad de emanar decretos con fuerza de ley por delegación legislativa (Perú, 1996; Venezuela, 1999). En algún caso se llega incluso a acoger una concepción material de la ley, y, como consecuencia, el establecimiento de un dominio del reglamento entregado al Presidente (Chile 1980-1989, art. 60). Por último, es frecuente reconocer al Presidente la facultad del veto parcial, de tal modo que puede votar no solo disposiciones completas, sino también cláusulas concretas de un texto votado por el Parlamento (México, 1917; Venezuela, 1999; Colombia, 1992).

*Quinta*. Por último, no es infrecuente que, en las constituciones más modernas, se introduzcan figuras del tipo del Consejo Económico y Social, o del Tribunal de Garantías Constitucionales, sin embargo no está de más señalar que algunas Constituciones han visto desarrollarse figuras semejantes a la revisión judicial estadounidense (Argentina, 1853).

En conjunto, las modificaciones usuales en las Constituciones latinoamericanas tienden a acentuar la posición central del Presidente en el sistema de gobierno. En este sentido, estos países son un ejemplo del denominado *neopresidencialismo*, característica que según Biscaretti se resume por las siguientes peculiaridades: en primer lugar, un estricto predominio del Presidente, que generalmente se debe a circunstancias particulares, más que a normas jurídicas preestablecidas; en segundo lugar, un papel político importante asumido por las Fuerzas Armadas, las cuales no solo ayudan a reforzar al papel presidencial, sino que, en muchas ocasiones, son ellos mismos quienes provocan los cambios sociales.

La preponderancia del Presidente se canaliza a través de diversos mecanismos, entre los que pueden figurar los siguientes:

1) La iniciativa legislativa: concedida tanto al Presidente como a los miembros del Parlamento, si bien es habitual que haya materias reservadas a aquel.

2) El derecho de veto, lo cual sería una clara diferencia respecto al sistema de EE.UU., pues en estos países se permite el veto tanto total como parcial de una ley y, por lo tanto, puede intervenir el Presidente en la ley para modificarla, no solo a modo de rechazo, sino también como mecanismo a favor del presidente. Esto sucede en las Constituciones de México, Venezuela, Colombia o Brasil, entre otros.

3) Las facultades legislativas del Presidente, constituidas por los poderes legislativos delegados y los decretos con fuerza de ley. Así, el Presidente, como titular del poder ejecutivo, puede desarrollar las leyes por medio de reglamentos, decretos y otros, sucediendo en la práctica que, por esta vía, se transforma el espíritu de la ley.

4) La intervención federal en el interior de los Estados por parte del Senado o del Congreso, pero bajo la iniciativa del Presidente nacional. P. ej., Argentina, Brasil, México.

5) Las facultades extraordinarias. En situaciones de excepción o emergencia (muy variadas, denominadas «estado de sitio»), el Presidente cuenta con poderes o facultades extraordinarios, que implican la suspensión de las garantías constitucionales y el otorgamiento de poderes especiales al Presidente. Como caso más extremo estaría el de la constitución venezolana de 1999, que ha introducido una figura curiosa: el Presidente tiene la facultad de convocar por sí solo una Asamblea Constituyente con el fin de que esta redacte una nueva ley fundamental, lo que refuerza obviamente la figura del Presidente-caudillo.

6) El poder judicial. En la escala judicial también hay interferencia presidencial, con carácter mínimo en los niveles inferiores, pero de mayor envergadura en las Cortes

o Tribunales Supremos de Justicia. Así, algunas Constituciones otorgan al Presidente la facultad de designar a los Magistrados Superiores (p. ej., golpe de Estado en Argentina, 1966, y sustitución de los miembros de la Corte Suprema).

Por otra parte, debe destacarse que, en general, en los países latinoamericanos los partidos políticos no tienen la consistencia y disciplina de los partidos europeos. Por ello, si el personalismo político, el populismo y el caudillismo partidario tienden a acentuar el papel de la presidencia en detrimento del Parlamento, la presencia de partidos medianamente estructurados y que, en algunos casos (Argentina, Venezuela, Chile) tienen una profunda implantación en la sociedad civil, hace más vulnerable el sistema de gobierno al enfrentamiento entre Parlamento y Presidencia. Tal sería el caso de Chile (bajo la Unidad Popular), o los problemas de la restaurada democracia boliviana o ecuatoriana.

Algunos de estos países son sistemas políticos híbridos, a caballo entre la dictadura y la democracia, donde no existe independencia por parte del poder judicial, donde el poder ejecutivo tiene una preponderancia sobre el legislativo y donde la oposición y los medios de comunicación independientes tienen serias dificultades para hacer llegar su opinión a los ciudadanos. Otros, sin embargo, son verdaderas democracias.

En este sentido, existen muchos índices que intentan hacer mediciones de la democracia. Uno de ellos es el índice de democracia elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*[1], a través del cual se pretende determinar el rango de democracia en 167 países. De acuerdo a la publicación del índice de democracia de 2014, Noruega obtuvo un total de 9,93 puntos en una escala que va del cero al diez. Por quinto año consecutivo, Noruega logró posicionarse como el país más democrático del mundo según el Índice de Democracia publicado por *The Economist Intelligence Unit*. En el extremo opuesto estaría Corea del Norte,

que obtuvo 1,08 puntos y al igual que en el año 2006 sigue ubicado en la posición 167, la más baja de la lista.

De acuerdo con el índice de democratización señalado, en Iberoamérica, las democracias plenas serían Uruguay (8,17 puntos) y Costa Rica (8,10 puntos). Por otro lado, entre las democracias defectuosas, el país con una posición mejor sería Chile (7,54 puntos). La región es incapaz de progresar en la democratización, señala el estudio. Uruguay y Costa Rica son la excepción, con índices de 8,17 y 8,03 respectivamente, lo cual permite incluirlos en la categoría de «democracias plenas». Estas, según el IEU, se entienden como países donde no solo las libertades civiles y políticas básicas son respetadas, sino que son la base de una «cultura política que conduce al florecimiento de la democracia».

Chile (7,80), Brasil (7,38), Panamá (7,24), Argentina (6,84), México (6,68), Colombia (6,55), Perú (6,54), El Salvador (6,53) y Paraguay (6,26) están considerados por el índice como «democracias imperfectas». Esta categoría abarca aquellos Estados que, según el estudio, tienen elecciones libres y justas, libertades civiles básicas respetadas, pero presentan debilidades en otros aspectos como gobernabilidad, bajos niveles de participación y una cultura política poco desarrollada.

En el grupo de regímenes híbridos el Informe enmarca en este grupo a Ecuador (5,87), Honduras (5,84), Guatemala (5,81), Bolivia (5,79), Nicaragua (5,32) y Venezuela (5,07).

Fuera del caso latinoamericano, el presidencialismo ha conocido amplia fortuna en buena parte de las constituciones semánticas de los Estados africanos y asiáticos del Tercer Mundo. En tanto que organización formal de los poderes que acentúa la preeminencia de un ejecutivo unipersonal, fundado tan solo en la voluntad popular, y situado en posición de autonomía respecto del Parlamento, el presidencialismo aparece como una idónea fachada para las dictaduras personales efectivamente actuantes en

bastantes de dichos Estados. Es más, esa utilización —que en el África francófona está fuertemente matizada por la influencia de la constitución gaullista de 1958— ha producido fórmulas constitucionales nuevas que con justicia Herrero de Miñón califica de «ultrapresidencialismo», y que se definen por la incrustación en un sistema presidencial de las técnicas de control del Parlamento propias del sistema parlamentario (convocatoria, suspensión y disolución del Parlamento, en particular), así como la recepción —frecuente en los Estados del África francófona— de la figura francesa de la definición material de la ley y su consiguiente restricción de la competencia del Parlamento, que comporta la atribución al Presidente del poder de normación directa de una parte considerable de la realidad social.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, en no escasas ocasiones, este tipo de textos constitucionales figuran asociados a una realidad política definida por un sistema de partido único, a la elección del Parlamento en lista única y a la simultaneidad de la elección parlamentaria y la presidencial. En unos casos tanto el partido único como el Parlamento no pasan de ser pura fantasmagoría, en aquellos casos en los que el partido único tiene una existencia real, y no es una mera emanación de un caudillo y su séquito, puede darse lugar a la aparición del denominado «presidencialismo cerrado» del cual es manifestación extrema la Constitución argelina de 1962: un partido único —el FLN—, constructor de la nación, es el único capacitado para presentar candidaturas a las elecciones parlamentarias y presidenciales, elecciones que se celebran según el régimen de lista única y número de candidatos igual al de puestos a cubrir. El Parlamento controla al gobierno, nombrado por el Presidente elegido por el pueblo, pero este es, a su vez, secretario general del Partido Único, y, en condición de tal, el superior político tanto de los ministros, como de los diputados de la Asamblea, a los que designa al fijar la

lista de candidatos que presenta el Partido a la ratificación de los electores.

## 20.6. ESTUDIO DE CASO: PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA. CHILE, ARGENTINA Y MÉXICO

Los textos constitucionales iberoamericanos tomaron como ejemplos Constituciones de otros países, como la Constitución norteamericana de 1787 e incluso la española de 1812, lo que ha dado lugar, como se ha dicho, a una multiplicidad de reformas o de nuevos textos constitucionales.

Respecto a la forma de Estado, el gran influjo norteamericano llevó a que la mayoría partan de un modelo federal y de un sistema republicano, de carácter presidencialista. Sin embargo, la fórmula del Estado federal no prosperó en Iberoamérica, por ejemplo, Chile es un Estado unitario que se divide en regiones y estas en provincias. Las excepciones que mantienen un Estado federal son: Argentina, Brasil, México y Venezuela. De hecho, en estos últimos el federalismo se mantiene en ocasiones más de manera formal que real, ya que los gobernadores regionales tienen poca autonomía respecto del poder central. En los cuatro países donde existe formalmente un federalismo, sin embargo, hay una tendencia creciente al reforzamiento de la centralización del poder en detrimento de la descentralización.

Otra característica común al constitucionalismo iberoamericano es que todos los países adoptaron la forma republicana y en ellos se da una primacía del poder ejecutivo sobre los demás poderes, esto es, son regímenes presidencialistas. Existe una excepción: Ecuador es una república parlamentaria, por lo que el Ministro sale del legislativo y existen, formalmente, mecanismos de control, como la moción de censura o de confianza, si bien los indicadores como *Freedom House* o *Human Rights Watch* señalan

deficiencias en el funcionamiento parlamentario y abusos de poder del ejecutivo sobre el legislativo. En relación al citado presidencialismo latinoamericano, ya se ha dicho que está reforzado, por razones muy diversas, como la tradición histórica de caudillismo político (lo que Nohlen denomina los «autoritarismos de las oligarquías tradicionales»); la necesidad de personalizar el poder en una única figura dada la escasa cultura política de los ciudadanos, o la deficiente calidad de los representantes parlamentarios. Para reforzar la figura presidencial se emplearán diversos mecanismos (ya sea la iniciativa legislativa, el derecho de veto, la intervención federal, los nombramientos en el poder judicial u otros poderes excepcionales).

El sistema escogido en todas las Constituciones iberoamericanas para la elección del presidente es el sufragio universal, libre, igual y directo. E incluso en algunos países el sufragio es obligatorio. El sistema electoral es mayoritario. En aquellos países en los que se exige mayoría absoluta, en lugar de mayoría simple (p. ej., México) para salir elegido como Presidente, si ningún candidato obtiene dicha mayoría la contienda se puede resolver de dos modos: uno, siguiendo el modelo francés, a través del *ballotage* o segunda vuelta (en dicha vuelta la elección se resuelve mediante mayoría simple), es el caso de Chile en la actualidad. Otro, el Congreso elige Presidente al candidato que obtuvo el mayor número de votos (Chile eligió así a Allende en 1970).

La duración del mandato presidencial ronda entre los 4 y los 6 años (en Chile: 8 años), estando prohibida en casi todos los países la reelección del Presidente o existiendo una duración limitada a un determinado número de mandatos (México: 1 mandato máximo, 6 años sin posibilidad de reelección). Este punto es muy polémico y ha dado lugar a un controvertido referéndum en Venezuela, por parte de Chávez, y, más recientemente, a una crisis nacional en Honduras.

El Presidente designa a los Ministros, sin necesidad de confirmación por parte del Parlamento y, en casi todos los países, los actos del Presidente requieren estar refrendados por un Ministro.

Por otro lado, el poder legislativo se caracteriza fundamentalmente por la debilidad, debido tanto a razones históricas como políticas, si bien los parlamentos iberoamericanos han desarrollado una importante labor no solo legislativa, sino también constituyente.

En líneas generales, cuentan con un parlamento bicameral (salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá). El Senado es la Cámara territorial, por lo que en él están representados los Estados y las provincias, mientras el Congreso es la Cámara de representación popular. El Parlamento es elegido por sufragio universal, libre, igual y directo, siendo los períodos de sesiones Parlamentarias bastante breves, lo que aumenta la preponderancia presidencialista.

Todas las Constituciones iberoamericanas reconocen la independencia del poder judicial. De hecho, en la mayoría de los países, el Tribunal o Corte Suprema no solo ostenta el poder disciplinario sobre el conjunto de los demás jueces, sino también la facultad de nombrar jueces y, por lo tanto, la mayor o menor independencia depende en cada país de la que tengan los miembros del Alto Tribunal. El procedimiento de nombramiento de los miembros de este Tribunal varía mucho de país a país. Por ejemplo, en México son nombrados por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación del Senado, mientras que en Bolivia la elección se confía al Congreso.

Por otro lado, hay que destacar que no en todos los países existe un procedimiento judicial de revisión constitucional. Tal es el caso de Argentina, que no tiene Tribunal Constitucional, a diferencia de Chile o México, que sí lo tienen.

Los partidos políticos iberoamericanos se dividían, durante el siglo XIX, en dos grandes grupos: los conservadores (formados por terratenientes y miembros del alto clero y la burguesía tradicional) y los liberales (profesionales, intelectuales, funcionarios, etc.), que defendían el sufragio universal y la libertad de pensamiento. Posteriormente tiene lugar la aparición de los partidos de masas, entrando en la escena política las clases medias y populares y se multiplica el número de partidos.

En estos países, la existencia de partidos no exime la gran influencia de grupos externos formalmente a la arena política, como son el ejército, los sindicatos y otros grupos de presión (terratenientes, empresarios, banqueros, etc.). Los partidos políticos están muy personalizados (p. ej., Fidel Castro y el PC en Cuba). Según Duverger, en estos partidos el «jefe» es una institución. De hecho, muchos partidos carecen de una organización fuerte y permanente, lo cual se manifiesta claramente durante el período electoral, por la falta de cohesión dentro de los partidos (existen numerosas familias dentro de los partidos).

Domina el multipartidismo en casi todos los países, excepto allí donde no existe democracia (Cuba) o donde las reglas electorales han puesto importantes barreras a la presentación de candidaturas de oposición, lo que reduce a largo plazo el número de partidos electorales y parlamentarios (México hasta comienzos de los noventa estuvo dominado, desde la Revolución, por el PRI, como consecuencia de las prácticas caciquiles del partido, la normativa electoral y los fraudes en el recuento).

El proceso electoral, tanto en su desarrollo como en el escrutinio, suele ser objeto de numerosos fraudes, México es un buen ejemplo de ello (escándalos de recuento en las elecciones presidenciales, con los candidatos Salinas de Gortari, Fox y las elecciones de 2007, López Obrador *vs*. Felipe Calderón).

Otra característica es el papel de las Fuerzas Armadas en la evolución de algunos sistemas políticos en América Latina. No en vano, la historia de Iberoamérica es pródiga en pronunciamientos, golpes militares e intervenciones por la fuerza. Todas estos rasgos señalados han configurado un tipo de presidencialismo *sui generis* reforzado, donde el Presidente, así como otros actores de la sociedad (oligarquías, militares, etc.), son preponderantes, frente a lo que disponga en muchos casos la propia Constitución. Como muestra, en las siguientes páginas se analizan los casos de Chile, Argentina y México.

### 20.6.1. Chile

A principios de siglo XIX Chile era una colonia española, hasta que en 1810 se forma el primer gobierno autónomo en el país. Desde esta fecha y hasta 1814 se dictan diversos reglamentos constitucionales, de carácter muy básico y rudimentario. Entre 1814 y 1818, España retoma el control sobre el territorio chileno, por lo que no es hasta 1818 cuando se proclama la independencia de Chile.

El desarrollo del nuevo Estado independiente se vio cuestionado en sus presupuestos centralistas por sectores oligárquicos del sur del país, que se negaron a jurar la Constitución de 1822, liderados por Freire de Concepción. De esta manera se abrió un período de luchas internas entre 1823 y 1830. En este período se produjo la única expresión del débil federalismo chileno, marcado en los ensayos constitucionales de 1823 y 1828, y en las leyes federales de 1826.

Durante estos siete años de inestabilidad y guerra civil (1823-1830), se sucedieron 30 gobiernos diferentes, que se saldaron con el triunfo conservador de Lircay en 1830. Los conservadores propiciaron la Constitución que estuvo vigente hasta 1925, y que consolidó un sistema político estable. Los principios políti-

cos de los llamados «pelucones» o conservadores se resumían en el gobierno impersonal, la sanción de los hechos delictivos, el odio al caos y la probidad administrativa, lo cual ha distinguido en el tiempo la política chilena respecto de los demás países de América Latina.

La Constitución de 1833 (que sufrió notables modificaciones a partir de 1871[2], las cuales provocaron que se hablara de la existencia de una nueva Carta Magna, pese a que tal Constitución estuvo formalmente vigente hasta 1925) estableció las características básicas del sistema político:

- *El sistema presidencial de gobierno* (si bien, hay que decir que desde 1888 se produjo una sucesión de gobiernos parlamentarios, como consecuencia de la reforma de la Constitución de 1833 ese año).
- *La división de poderes*.
- *El legislativo bicameral* (con una cámara de representación de la población proporcional, y una cámara territorial mayoritaria).
- *El centralismo*.
- *La existencia del Consejo de Estado* (organismo compuestos por seis parlamentarios y cinco autoridades nombradas por el Presidente de la República para asesorarlo, siendo así un puente entre el Legislativo y el Ejecutivo).

El siglo XX comienza con numerosas protestas organizadas por el movimiento obrero en Chile, que fueron duramente reprimidas por el gobierno de la oligarquía parlamentaria. No obstante lo cual, la sociedad demandaba un cambio hacia una república democrática y el cambio se produjo bajo la presidencia de Arturo Alessandri Palma (1920-1924[3] y 1925). Concretamente, en 1925, el Presidente Alessandri acomete dos grandes reformas: la modificación de la Constitución y la modificación de la ley electoral, para incorporar el sistema proporcional.

La Constitución de 1925 reimplanta el régimen presidencialista, cuyas características son:

— El Presidente era elegido por un período de 6 años (sin reelección para el período inmediato) y no se contemplaba la existencia de un Vicepresidente. El Presidente contaba con numerosas atribuciones legislativas, judiciales y ejecutivas, pese a lo cual carecía de fuerza real, porque se exigía una mayoría absoluta para ser elegido; en caso de no obtenerla, el Congreso decidía mediante votación secreta quién debía ser el presidente, entre los dos candidatos más votados.

— El poder legislativo seguía residiendo en el Congreso Nacional (bicameral), cuyos 150 diputados eran elegidos por un período de 4 años y los senadores por 8 años.

Según Manuel Alcántara (2000), la Constitución de 1825 era un texto «semiflexible», por cuanto que su reforma podía llevarse a cabo mediante la ratificación del Congreso en pleno, que en la práctica implantó un sistema «semipresidencialista», en la medida en que su debilidad radica en el sistema de elección y en el sistema pluripartidista chileno y la consecuente fragmentación tradicional del voto.

El texto constitucional de 1925 también sufrió numerosas modificaciones, siendo la más importante la de 1970, que recortó fuertemente las prerrogativas del legislativo, para dar más poder al Presidente. Por ejemplo, se privaba al Congreso de tratar asuntos relativos a la previsión social, los reajustes salariales o las pensiones, y se establecía la posibilidad de establecer un plebiscito popular en caso de discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso. Igualmente, mediante esta reforma se crea un Tribunal Constitucional, que debía resolver sobre la constitucionalidad en la tramitación de las leyes por el Congreso y de los decretos con fuerza de ley.

En todo este proceso de transición política, las FFAA jugaron un papel clave, ya que las modificaciones constitucionales se produjeron bajo la especial tutela de los militares (recuérdese que son ellos quienes devuelven al poder al Presidente Alessandri en 1925 para que adopte la reforma constitucional).

Otra característica del sistema político chileno, desde 1925, fue lo que Manuel Alcántara llama la «alternancia política arrítmica». Así, por ejemplo, entre 1958 y 1973 se sucedieron correlativamente la derecha (Jorge Alessandri 1958-1964), el centro demócrata cristiano (Eduardo Frei, 1964-1970) y la izquierda (Salvador Allende, 1970-1973). Esta situación produjo la tesis de los tres tercios, según la cual la sociedad chilena estaba repartida de forma equilibrada en tres tendencias políticas. Sin embargo, los sucesivos Presidentes no gobernaban para los tres tercios, lo que incrementó la polarización ideológica y la radicalización de la derecha y la izquierda, respectivamente.

La polarización política, la ingobernabilidad del momento (y la influencia norteamericana) propiciaron la intervención militar de las FFAA el 11 de septiembre de 1973, dando comienzo así al régimen autoritario del general Pinochet y al fin de la etapa democrática y la constitucionalidad de 1925.

En los años siguientes al golpe de Estado, el gobierno de Pinochet promulgó diferentes Actas Constitucionales que pretendían ir configurando un cuerpo jurídico. Esta situación no resultaba operativa, por lo que se realizaron diversos borradores de Constitución (como el de Ortúzar). La Constitución fue finalmente aprobada y ratificada en plebiscito popular en 1980. Sus características básicas eran:

1) Estado unitario (art. 3).

2) La definición como una república democrática (art. 4), en la que la soberanía reside en la nación (art. 5), aunque en la práctica era un sistema político autoritario, en el

que el Presidente ocupa un lugar preeminente, sin controles por parte del legislativo.

3) Papel de FFAA de tutela excepcional del sistema.

4) Procedimiento muy rígido de reforma constitucional (art. 116).

5) Unas disposiciones transitorias que imponían al general Pinochet como «Presidente Constitucional» hasta 1989 (entonces se presentaría a un plebiscito para repetir su mandato hasta 1997) y el establecimiento de una Junta de Gobierno con poderes constituyente y legislativo también hasta 1989.

Sin embargo, ni el nuevo marco constitucional, ni el régimen autoritario lograron acabar con la oposición política, la cual en 1985 establece un pacto para reclamar unas reformas constitucionales mínimas, modificando el procedimiento de enmienda de la Constitución y el sistema de sucesión presidencial. El resultado fue que Pinochet tuvo que convocar su candidatura a Presidente en un plebiscito popular en 1989, que fue rechazada con el 54,6 % de los votos en contra.

El texto de reforma constitucional pactado con la oposición fue ratificado en 1989, los puntos más relevantes fueron:

1) eliminación del artículo 8, que inconstitucionalizaba los partidos políticos, y aceptación del pluralismo político;

2) aumento del número de senadores elegidos por la ciudadanía;

3) se establecía que, para el período presidencial que se iniciaba el 11 de marzo de 1990, el jefe de Estado elegido lo sería para un período de 4 años (sin posibilidad de reelección para el período inmediatamente siguiente).

Las elecciones de 1989 dieron comienzo a un período de transición democrática, aunque lo cierto es que el Senado ejerció

constantemente el veto para evitar cualquier intento de reforma constitucional y el primer gabinete del nuevo Presidente Aylwin (Partido Concertación para la Democracia) contó con la presencia de dos militares.

El país está regido por la Constitución Política de la República de Chile, aprobada el 11 de septiembre de 1980, que entró en vigor el 11 de marzo de 1981 y que ha sido reformada en nueve ocasiones, siendo una de las más importantes la promulgada el 26 de agosto de 2005.

La Constitución define que la República de Chile es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista. El poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, que es el Jefe de Estado y de Gobierno. El Presidente es elegido directamente, mediante el sistema de mayoría absoluta (con posibilidad de una segunda vuelta por mayoría simple entre los dos candidatos más votados, en caso de que ningún candidato haya obtenido la mayoría absoluta en la primera vuelta). Desde marzo de 2006, este cargo es ejercido por Michelle Bachelet Jeria (1.er Gobierno 2006-2010/2.ª Gobierno 2014-2018), miembro del Partido Socialista, perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia. De acuerdo a la Constitución, el presidente lo era por seis años sin poder ser reelegido para el período siguiente (desde 2005: 4 años).

El presidente de la República designa a los ministros de Estado, al igual que los Intendentes, encargados del gobierno interior de cada región. Mientras que el gobierno provincial está a cargo de los Gobernadores, también designados por el Presidente. A su vez, la administración regional corresponde a los Gobiernos Regionales, conformados por el Intendente respectivo y un Consejo Regional electo indirectamente y la administración local corresponde a las Municipalidades, compuestas por un alcalde y un concejo comunal, elegidos por votación popular.

El poder legislativo reside en el Presidente de la República y el Congreso Nacional, de carácter bicameral, que está compuesto por el Senado (47 Senadores) y la Cámara de Diputados, constituida por 120 miembros electos por votación popular (con un mandato de 4 años con posibilidad de reelección).

Para la elección de ambas cámaras rige el llamado «sistema binominal», de carácter mayoritario, lo que permite el establecimiento de dos bloques políticos mayoritarios (la Concertación y la Alianza por Chile) a expensas de la exclusión de grupos políticos no mayoritarios. Los opositores de este sistema instaurado por la Constitución de 1980 reclaman una modificación. La inscripción en el censo no era obligatoria, sino voluntaria. Desde 2009 rige un censo automático y voto voluntario (no obligatorio).

El Poder Judicial está constituido por tribunales, autónomos e independientes, y tiene a la Corte Suprema de Justicia como su institución más alta. Un Tribunal Constitucional, autónomo e independiente, tiene el control de constitucionalidad de los proyectos de ley y de las leyes, decretos y autoacordados. Asimismo, una Contraloría General de la República autónoma ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración Pública y fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos públicos.

Durante este período cabe destacar algunas reformas constitucionales relevantes, como la aprobación de las siguientes leyes:

— *Ley n.º 20.050*, de 26 de agosto de 2005, si bien las reformas constitucionales realizadas por esta son bastantes (incluye 54 modificaciones), las principales y más significativas son las siguientes:

• Eliminación de los senadores designados y vitalicios: hasta el año 2006, el Senado estuvo compuesto por 38 senadores elegidos por votación popular más 9 senadores designados, correspondientes a exmiembros

de varios órganos del Estado (incluyendo senadores representantes de cada una de las 3 ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile). Además, se establecía la existencia de senadores vitalicios, correspondientes a los expresidentes de la República (Augusto Pinochet la asumió en 1998, renunciando en 2001, y Eduardo Frei Ruiz-Tagle ocupó su asiento entre 2000 y 2006).

• Reducción del mandato presidencial: el Presidente con mandato a partir del 11 de marzo de 2006 solo desempeñará el cargo durante 4 años (no 6 como antes de esta reforma).

— *Ley n.° 20.337*, de 4 de abril de 2009, que establece el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los Registros Electorales (regirá al momento de entrar en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional a que se refiere el inciso segundo del art. 18 que se introduce mediante esta reforma).

Más de tres décadas después de la aprobación de su última Constitución, durante el gobierno de Bachelet (2006-2018). Chile planeó una nueva carta fundamental, la primera desde el regreso de la democracia. La llegada de una nueva norma fundamental fue una promesa de la campaña de Bachelet para lograr un segundo mandato en las elecciones de 2013. Dicha demanda coincidía también con el surgimiento de movimientos sociales que, desde distintos intereses y orígenes, pedían un cambio del sistema social, político y económico del país.

Hace diez años, el debate sobre la Constitución chilena parecía zanjado, tras la reforma constitucional llevada a cabo por Ricardo Lagos en 2005. Por aquel entonces, el mandatario aseguraba que por fin el país contaba con un texto «acorde con la tradición histórica de Chile y, lo más importante, aceptado por una-

nimidad en el Congreso Nacional». Posteriormente, su propia sucesora y varios sectores de la sociedad chilena consideraron que era hora de cambiar esa tradición constitucional. Por ello, en abril de 2017, Michelle Bachelet firmó el proyecto de reforma constitucional. La iniciativa tenía como objetivo habilitar al Congreso formado en noviembre de 2017 para definir el mecanismo de cambio constitucional.

### 20.6.2. Argentina

La Constitución de 1853 estableció un sistema de gobierno representativo, republicano y federal. Aunque esta Carta Magna se ha mantenido en el tiempo prácticamente invariable, conviene realizar algunas aclaraciones previas: solo existe un paréntesis de vigencia de otra Constitución, en el período 1949-1956 (primer peronismo), por el contrario, el segundo peronismo (1973-1976) se rigió por la Constitución de 1853. En 1957 se llevó a cabo una importante reforma de la C. de 1853, conocida como el artículo 14 bis o el nuevo artículo 14, para introducir el constitucionalismo social. En 1994 se produce una nueva reforma de la Constitución, que consagra un federalismo de carácter secundario. Esto es, en Argentina, al igual que en los otros estados federales de América Latina, el modelo de distribución de competencias entre la Federación y los Estados ha sido el modelo norteamericano de «federalismo residual o remanente», como lo llama Quiroga Lavié.

La Constitución vigente en la actualidad es la que resulta del texto establecido por la Convención Constituyente de 1994, que define Argentina como un Estado federal. Argentina se formó por la unión federativa de las provincias que surgieron luego de la disolución del Virreinato del Río de la Plata y por la incorporación de las que se fueron constituyendo a partir de los Territorios Nacionales.

Las provincias son autónomas, lo cual está explicitado en el artículo 121 de la Constitución Nacional, pero se trata de un federalismo residual o remanente. Esto es, en Argentina existen 23 provincias, las cuales mantienen todo el poder no delegado explícitamente al gobierno federal.

El artículo 121 de la Constitución, tras la reforma de 1994, señala que «las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal» y el artículo 126 prohíbe a las provincias la facultad de dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minoría. A raíz de ello se abre un debate en Argentina sobre los poderes del Estado federal y de los Estados federados (o provincias) y, más concretamente, sobre los poderes implícitos de las provincias. La Corte Suprema de la Nación ha interpretado de forma extensiva la doctrina de los poderes implícitos, entendiendo que hacen referencia a los tres tipos de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Por su parte, los artículos 124 y 125 contemplan como competencias exclusivas provinciales: la creación de regiones y la posibilidad de celebrar tratados entre sí.

Todas las provincias cuentan con una Constitución republicana y representativa que organiza sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial y regula el régimen de autonomía municipal. Las provincias pueden sancionar leyes sobre cuestiones no federales, pero las principales leyes comunes (civiles, comerciales, penales, laborales, de seguridad social y de minería) están reservadas al Congreso Nacional (Constitución Nacional, art. 75, inciso 12).

En todas las provincias, el poder ejecutivo está a cargo de un gobernador que dura en sus funciones cuatro años y en general puede ser reelegido. El poder legislativo en algunas provincias está ejercido por una legislatura unicameral y en otras por una legislatura bicameral. Todas las provincias cuentan con un poder judicial con su correspondiente Corte Superior provincial y tri-

bunales encargados de resolver los conflictos regidos por la ley común (civil, penal, comercial, laboral, administrativo, local).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un régimen especial de autonomía sin llegar a ser una provincia. Una ley sancionada en 1880 la confirmó como capital de la República. Cuenta también con una Constitución republicana que establece un gobierno dividido en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y un régimen de descentralización en comunas. Las restricciones en materia de autonomía han influido para que hasta 2006 careciera de policía propia y un sistema judicial para resolver conflictos motivados en la aplicación de las leyes comunes. El titular del poder ejecutivo lleva el título de Jefe de gobierno.

Otra cuestión importante es la independencia económica entre el Estado federal y los Estados federados. La Constitución de 1853 estableció la separación de fuentes tributarias (los impuestos directos correspondían a las Provincias y, solo excepcionalmente, podía imponerlos la Federación). Pero, a partir de 1935, los impuestos indirectos fueron concurrentes, siguiendo con el sistema de coparticipación impositiva entre la Nación y las Provincias. En la actualidad, desde la reforma de 1994, lo habitual es la creación de impuestos directos por parte de la Nación. El régimen de coparticipación impositiva implica que la Nación legisla, recauda y reparte, en virtud de un convenio con las Provincias, y estas redistribuyen los impuestos entre sus municipios. Los efectos prácticos del sistema son: la total dependencia económico-financiera de las Provincias respecto de la Nación y, por ello, la desvirtualización del federalismo.

Por último, cabe hablar de la llamada «intervención federal», que es el procedimiento mediante el cual el gobierno intenta restablecer el orden vulnerado en un Estado y en los supuestos que específicamente señala la Constitución, en el artículo 6. Este mecanismo ha sido clave para conformar un sistema político centralizado. No en vano, el rasgo más característico del mismo ha sido

su uso abusivo que ha degenerado, en ocasiones, en una modalidad para combatir cualquier adversario político.

En conclusión, pocos principios de organización del Estado se han visto sometidos a un proceso tan fuerte de degradación, como el sufrido por el principio federal, convirtiendo la autonomía e igualdad de los Estados en algo vacío de contenido. De ahí que numerosos juristas reclamen un reequilibrio de fuerzas entre el gobierno federal y las provincias, mediante una potenciación de la redistribución de competencias.

Respecto a la división de poderes en Argentina, cabe señalar lo siguiente. El poder legislativo es ejercido por el Congreso de la Nación Argentina, integrado por dos cámaras: La Cámara de Diputados reúne a los representantes directos de la población. Son elegidos por el sistema de representación proporcional (sistema D'Hondt), duran cuatro años en su mandato y se renuevan por mitades cada dos años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Siendo electos tomando como distrito único cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se vota por una lista de todos los candidatos de cada partido político o alianza electoral, a los puestos que cada distrito ponga en disputa en esa elección. El Senado reúne a los representantes de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiéndole a cada una dos senadores por la mayoría y uno por la minoría, sumando en total 72 miembros. Son elegidos por voto directo, duran seis años en su mandato y se renuevan por tercios cada dos años. Por la Ley 24.012 de 1991 se estableció el cupo femenino en los cargos electivos, obligando a los partidos políticos a incluir un mínimo de un tercio de mujeres entre los candidatos.

El Congreso de la Nación Argentina es el encargado de la formación y sanción de las leyes federales; además le está encargado sancionar los códigos legales básicos del país (civil, penal, comercial, laboral, aeronáutico y de minería). Cuenta con un organis-

mo constitucional autónomo de asistencia técnica: la Auditoria General de la Nación, a cargo del control de legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública.

El poder ejecutivo es desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina. Elegido por voto directo en doble vuelta junto con el candidato a vicepresidente. Se realiza una segunda vuelta electoral entre las dos fórmulas más votadas si en la primera vuelta electoral ninguna hubiera obtenido más del 45 % de los votos válidos o, si hubiese obtenido entre el 40 % y el 45 %, existiera una diferencia con la segunda fórmula mayor al 10 %. El Presidente y el Vicepresidente duran cuatro años en sus mandatos y pueden ser reelegidos inmediatamente por un mandato más.

El poder judicial es encabezado por una Corte Suprema de Justicia integrada por cinco jueces abogados nombrados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado, que requiere para ello una mayoría de dos tercios. Los tribunales inferiores están encargados de resolver los conflictos regulados por la legislación federal en todo el país, denominados como tribunales federales y también por la legislación común en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominados tribunales nacionales. La designación y control directo de los jueces corresponde al Consejo de la Magistratura, órgano de composición multisectorial.

Por último, cabe señalar que no existe un Tribunal específico de control constitucional, sino que los tribunales ordinarios (tanto federales como provinciales) deben ejercer el control constitucional, en las causas que les sean sometidas. De ahí que haya un sistema difuso de control de la constitucionalidad.

### 20.6.3. México

La vigente Constitución mexicana se promulgó en 1917, siguiendo el modelo presidencialista y federal norteamericano. La Constitución de 1917 es una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, dado que fue la primera Constitución de la historia que incluye los denominados derechos sociales, dos años antes que la Constitución de Weimar de 1919.

Se consideran como antecedentes Constitucionales, ya sea por su valor doctrinario o por su aplicación real, los siguientes:

— La Constitución Mexicana de 1811, elaborada por Ignacio López Rayón (1811).

— La Constitución de Cádiz o Constitución española de 1812.

— El Reglamento provisional político del Imperio mexicano de 1822.

— El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824).

— La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

De todos ellos, la Constitución de 1917 tomó como base fundamental la Constitución de 1857. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue una Constitución de ideología liberal redactada durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Estableció las garantías individuales a los ciudadanos mexicanos, la libertad de expresión, la libertad de asamblea y la libertad de portar armas. Reafirmó la abolición de la esclavitud, eliminó la prisión por deudas civiles, las formas de castigo por tormento incluyendo la pena de muerte, las alcabalas y las aduanas internas. Prohibió los títulos de nobleza, honores hereditarios y monopolios. Ciertos artículos fueron contrarios a los intereses de la Iglesia Católica, como la enseñanza libre de dogma, la

supresión de fueros institucionales, y la enajenación de bienes raíces por parte de la misma.

La consecuencia directa de la aprobación de una Constitución tan liberal fue la inestabilidad en el país y la apertura de varios frentes, como la llamada Guerra de Reforma (1858-1860). Por causa de la guerra, la Constitución permaneció sin efecto en gran parte del país hasta enero de 1861, cuando los liberales regresaron a la capital. En 1862, a consecuencia de la Segunda Intervención Francesa en México y de la creación del Segundo Imperio Mexicano, la vigencia de la Constitución fue nuevamente interrumpida. En 1867 los liberales consiguieron la victoria, con la República restaurada la Constitución tuvo nuevamente vigencia en el país. No obstante lo cual, el gobierno de Porfirio Díaz (Porfiriato, 1876-1911) se caracterizó por la supresión de las libertades, el crecimiento económico y el aumento de las desigualdades.

En 1910 se inicia la lucha armada conocida como Revolución Mexicana, encabezada por Franciso Madero y los hermanos Flores Magón, en respuesta a las desigualdades sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia del presidente Porfirio Díaz en el poder durante más de 30 años.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, convocó en diciembre de 1916 al Congreso Constituyente para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

La nueva Constitución de 1917 incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente en lo referente a: los derechos humanos, aunque categorizados esta vez como «garantías individuales» (la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores); la forma de gobierno siguió siendo republicana, representa-

tiva, demócrata y federal; y se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó el unicameralismo y adoptó la división en cámaras de Diputados y Senadores.

Los Estados Unidos Mexicanos son una república democrática federal cuyo gobierno está basado en un sistema presidencial en el que el presidente de México es tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno, en un sistema pluripartidista.

La figura del Presidente en México ha sido tradicionalmente más fuerte, si cabe, que en otros países presidencialistas, por varios motivos:

> 1) El alcance de sus facultades: a las clásicas (art. 89) de un sistema presidencialista (promulgación y ejecución de leyes, nombramiento de cargos, etc.) se suma la iniciativa legislativa (art. 71) y la posibilidad de vetar total o parcialmente una ley (art. 72), capacidad de movilizar al ejército en caso de guerra, concentración de recursos económicos en sus manos, etc.
>
> 2) La debilidad del poder legislativo, no solo por las facultades legislativas del Presidente, sino también por la falta de controles y porque, hasta la reforma electoral de 1996, el legislativo ha sido un apéndice del PRI.
>
> 3) Otros motivos históricos: ya que durante casi un siglo ha gobernado el mismo partido, el PRI (Partido de la Revolución Institucional), dominando tanto el ejecutivo como el legislativo, a lo que se suma que el Presidente en funciones se reservaba la posibilidad del «dedazo», como recuerda Manuel Alcántara, esto es, designar al futuro candidato a Presidente de su partido.

Esta situación cambió ligeramente, gracias a las reformas electorales que ampliaron paulatinamente el número de diputados y senadores elegidos proporcionalmente, y al resultado de las elec-

ciones presidenciales del 2 de julio de 2000, cuando ganó la presidencia Vicente Fox, el candidato de la oposición (PAN, Partido de Acción Nacional), lo que da lugar al inicio de una alternancia política, no exenta de escándalos electorales. Si bien, el Presidente sigue conservado unas prerrogativas y facultades muy amplias, como se recogen en la Constitución.

El poder ejecutivo es independiente del legislativo y es dirigido por el Presidente (art. 80 Const.), aconsejado por el gabinete de ministros, a los cuales se les llama oficialmente *secretarios de Estado*. El Presidente es elegido por mayoría relativa (sin segunda vuelta) para un período de 6 años, sin la posibilidad de reelección (art. 83). No existe el puesto de vicepresidente; en caso de ausencia absoluta o incapacidad del presidente, el Congreso de la Unión, con un cuórum de al menos dos tercios, se constituirá como Colegio Electoral y elegirá, por mayoría absoluta, un presidente interino. Si la ausencia absoluta ocurre durante los primeros dos años del sexenio, el Congreso deberá convocar a elecciones en no menos de 14 y no más de 18 meses después de la toma de protesta del presidente interino. Si la ausencia absoluta del presidente ocurre durante los últimos cuatro años del sexenio, el presidente interino ejercerá sus funciones hasta terminar el sexenio del presidente en ausencia.

El poder legislativo recae en el Congreso de la Unión, un Cuerpo Legislativo bicameral compuesto por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados está formada por 500 representantes de los ciudadanos de la nación. Todos los diputados se eligen a través del sufragio libre, universal y secreto cada tres años, en un sistema de voto paralelo: 300 diputados se eligen por medio del escrutinio uninominal mayoritario o mayoría relativa (llamados diputados uninominales) en cada uno de los distritos de tamaño poblacional similar, mientras que los otros 200 se eligen por medio de la representación proporcional (llamados diputados plurinominales) con listas

de partido abiertas a partir de cinco grandes circunscripciones en las que se divide el país. Los diputados no pueden reelegirse para el siguiente periodo inmediato.

Dado que el sistema de elección de los diputados es un sistema complementario de voto paralelo, la proporcionalidad de los votos del partido queda confinada exclusivamente a la sección de los diputados plurinominales. Sin embargo, para evitar que un partido quede sobrerrepresentado o subrrepresentado, la asignación de los diputados plurinominales se sujeta a las siguientes restricciones:

— un partido debe obtener al menos el 2 % de los votos nacionales para que le sea asignado un diputado plurinominal;

— ningún partido puede tener más de 300 diputados (uninominales y plurinominales), aún si el partido recibe más del 52 % de los votos;

— ningún partido puede tener más diputados (uninominales y plurinominales) cuya proporción en la Cámara sea más que 8 puntos porcentuales que el porcentaje de votos obtenido en las elecciones.

El Senado está integrado por 128 representantes de los *Estados* de la federación. Todos los senadores se eligen por medio del sufragio libre, universal y secreto cada seis años sin posibilidad de reelección inmediata en un sistema de voto paralelo también:

— 64 senadores se eligen por mayoría relativa, dos por Estado y dos por el Distrito Federal, los cuales compiten en «fórmulas», es decir, cada partido presenta dos candidatos, y el elector vota por el partido y no por los candidatos de manera individual;

— 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría; es decir, se asigna un senador por Estado y uno por el Distrito Federal al partido que haya obtenido

el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa;

— 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas y para lo cual el país forma una sola circunscripción.

El poder judicial recae sobre la judicatura, conformada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, y los tribunales colegiales, unitarios y de distrito.

México es una federación conformada por 31 estados libres y soberanos y el DF de México. Todos los Estados constituyentes de la federación deben tener una forma republicana de gobierno basada en un sistema presidencial.

— El poder ejecutivo de los Estados recae sobre un gobernador electo por mayoría relativa por un periodo de 6 años sin la posibilidad de reelección.

— El poder legislativo recae sobre un Congreso unicameral cuya composición la determina la constitución de cada Estado, pero debe incluir tanto representantes uninominales como plurinominales y no pueden reelegirse para el siguiente periodo inmediato.

— El poder judicial recae sobre los tribunales que cada Estado establezca en sus constituciones. La reelección de los ministros de justicia es una prerrogativa de cada Estado. Cada Estado tiene su propio código civil y penal, y un cuerpo judicial.

Todos los Estados son independientes los unos de los otros y autónomos en su administración interna. El gobierno federal no puede intervenir en los asuntos estatales a menos que haya una cesación de poderes bajo un análisis previo y en base a la recomendación/aprobación del Congreso de la Unión. Los Estados no pueden realizar alianzas con ninguna potencia extranjera o Estado. No pueden declarar la guerra unilateralmente a una na-

ción extranjera a menos que su territorio sea invadido y no puedan esperar a que el Congreso de la Unión lo haga.

La Ciudad de México no pertenece a ningún Estado en particular, sino a la federación, como capital del país y sede de los poderes de la Unión. Como tal, la administración del Distrito Federal recae en última instancia en los Poderes de la Unión. Sin embargo, desde la década de los noventa, le han sido otorgados cierto poder legislativo y autonomía. El poder ejecutivo recae sobre un Jefe de Gobierno ahora electo por medio del sufragio universal, libre y secreto, según el principio de mayoría relativa (sin segunda vuelta) por un período único de seis años. El poder legislativo recae sobre una Asamblea Legislativa unicameral. El poder judicial recae sobre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Como sede de los poderes de la Unión, el Congreso de la Unión establece el límite del endeudamiento en la Ley de Ingresos que apruebe la Asamblea, y el presidente de la República nomina, con aprobación del Senado, el sustituto del Jefe de Gobierno en caso de ausencia de este.

El Distrito Federal se divide internamente en delegaciones. Aunque no son equivalentes a los municipios, ya que no tienen capacidad legislativa, han recibido un cierto grado de autonomía, y sus representantes, (jefes delegacionales) se eligen desde el 2000 por mayoría relativa.

## 20.7. BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, M., *Sistemas políticos de América Latina*. Tecnos. Madrid. 2000.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

1 Este estudio fue publicado por primera vez en el año 2006 y se edita anualmente. La unidad de inteligencia del índice de democracia de *The Economist* basa los resultados en 60 indicadores que se agrupan en cinco diferentes categorías:

- proceso electoral y pluralismo,
- libertades civiles,
- funcionamiento del gobierno,
- participación política y
- cultura política.

En lo que respecta a la clasificación, ésta se divide de la siguiente manera:

- Democracias plenas, entre 8 y 10 puntos.
- Democracias defectuosas, entre 6 y 7,9 puntos.
- Regímenes híbridos, entre 4 y 5,9 puntos.
- Regímenes autoritarios, menos de 4 puntos.

2 Las principales modificaciones que se acometen a partir de 1871 son: prohibición de la reelección del Presidente, modificación del número de Diputados, modificación de la composición del Senado, modificación de las atribuciones y composición del Consejo de Estado, ampliación del derecho de sufragio, etc.

3 A finales de 1924, Alessandri es apartado del poder, pero los militares intervienen en enero de 1925 para restituirlo en el gobierno.

TEMA 21

# FORMAS MIXTAS DE GOBIERNO

SUMARIO: 21.1 El semipresidencialismo: Francia. 21.2 El semiparlamentarismo: Israel (1996-2002). 21.3. El Sistema de Convención: Suiza. 21.4. Bibliografía.

## 21.1. EL SEMIPRESIDENCIALISMO: FRANCIA

El sistema semipresidencialista es un término empleado por primera vez por el politólogo francés Maurice Duverger, en su obra titulada *Instituciones políticas y derecho constitucional* (1962).

La existencia de una democracia semipresidencial se enmarca en el deseo de fortalecer la figura del Presidente en el seno de un sistema parlamentario. Para ello, se otorgan al Jefe del Estado poderes reales en la esfera política y se dota al Presidente de una legitimidad propia al margen del Parlamento.

Una república semipresidencial se caracteriza por lo siguiente:

1) El Presidente es elegido por sufragio universal, como ocurre en los sistemas presidenciales. La elección del Presidente le dota de una legitimidad propia, con independencia de la mayoría parlamentaria. No obstante, la existencia de esta condición en el seno de un sistema parlamentario no es suficiente para hablar de su transformación a un régimen semipresidencialista, ya que hace falta que se cumplan otras condiciones, que figuran a continuación. Ejemplos de países que eligen a su Presidente mediante elecciones y que no son regímenes semipresidencialistas serían Bulgaria, Eslovenia e Islandia.

2) La conservación de las instituciones propias de un sistema parlamentario: ejecutivo dualista, compatibilidad entre el escaño parlamentario y el ministerio en el ejecuti-

vo, juego de confianza y responsabilidad, criterio del gobierno de la mayoría, etc.

3) El Presidente de la República semipresidencialista es una figura dotada de poderes propios, que puede ejercer sin la aprobación del gobierno o del Parlamento.

Cumplirían estas condiciones países como Portugal, Polonia, Austria, Finlandia, Rusia o Francia (tras la reforma constitucional de 1962).

Tomemos como ejemplo el caso francés. Aquí el poder está repartido entre la Jefatura del Estado y la Asamblea Nacional. En esta última los diputados se eligen en dos vueltas. En la primera, el candidato deberá obtener la mayoría absoluta de los sufragios y un número de votos igual a la cuarta parte del número total de electores inscritos. Para concurrir a la segunda es necesario haber logrado en la primera ronda un número de votos equivalente al 12,5 % de los electores inscritos y en ella es suficiente lograr la mayoría relativa para resultar elegido.

En cuanto a la organización territorial, el país galo se divide en 26 regiones, 100 departamentos, distritos, cantones, y municipios o comunas. Asimismo, cuenta con colectividades, territorios y dependencias.

El jefe del Estado garantiza el respeto de la Constitución, el funcionamiento de los poderes públicos y la independencia de la Justicia. Su papel es determinante en Defensa, pues es jefe supremo del Ejército y dispone de la posibilidad de ordenar un ataque nuclear. En materia diplomática y exterior, juega un rol muy importante en la representación de Francia.

Los poderes presidenciales se dividen actualmente en dos categorías: los compartidos, que requieren la aprobación del gobierno, y los propios. En caso de cohabitación, su papel más relevante es en política exterior.

Son poderes propios del Presidente, los siguientes:

— El nombramiento del Primer Ministro (art. 8.1) —aunque depende también de la mayoría parlamentaria resultante de las elecciones—.

— El derecho a disolver la Asamblea nacional (art. 12). El ejercicio de este derecho tiene un límite temporal, ya que no puede procederse a la disolución dentro del año siguiente a las elecciones generales.

— Los poderes excepcionales en situaciones especiales o de crisis (art. 16): en este caso, el presidente debe dar cuenta al Consejo Constitucional de las medidas que vaya tomando y el Parlamento se reúne de pleno derecho (p. ej., de Gaulle hizo uso de dichos poderes en 1961 en relación con la independencia de Argelia).

— La capacidad de dirigir mensajes al Parlamento (art. 18).

— Los poderes relacionados con el Consejo Constitucional (nombramiento de 3 de sus 9 miembros y de su Presidente). También puede someter a dictamen del Consejo Constitucional cualquier ley o tratado internacional.

— El recurso al referéndum (art. 11), aunque debe actuar en virtud de una proposición del gobierno o del Parlamento, no a iniciativa propia.

— El derecho de gracia (previo informe del Consejo Superior de la Magistratura).

Son poderes compartidos con el Primer Ministros, los siguientes:

— En el ámbito de la Defensa nacional: el Presidente es el Jefe de las Fuerzas Armadas (art. 15), asegura la independencia nacional, la integridad territorial y el respeto de los tratados (art. 5). El Primer Ministro es el responsable de la defensa nacional (art. 21) y el gobierno dispone de la fuerza armada (art. 20). El jefe del Estado comparte,

por tanto, la defensa nacional con el Primer Ministro y el gobierno, aunque tiene la primacía el Presidente.

— En el ámbito de la dirección de la política exterior (art. 14): el Presidente acredita a embajadores, negocia, firma y ratifica tratados internacionales.

— El nombramiento de altos cargos civiles y militares.

— El nombramiento y cese de Ministros (a propuesta del Primer Ministro).

— El derecho a pedir al Parlamento una nueva deliberación de una ley (dentro del plazo de 15 días desde su promulgación).

— Los poderes para la revisión constitucional (la iniciativa de revisión corresponde al presidente a propuesta del Primer Ministro o de los Parlamentarios).

— La convocatoria del Parlamento en sesión extraordinaria (a propuesta del Primer Ministro o de los Parlamentarios).

Son competencias del Primer Ministro, las siguientes:

— Dirigir la nación (art. 21), para lo que tiene autoridad jerárquica sobre los Ministros y secretarios de Estado.

— Refrendar los actos del Presidente que no están libres del refrendo.

— Ejercer la iniciativa legislativa (art. 39).

— Poder reglamentario (art. 21).

Como peculiaridad añadida, el sistema político francés ha propiciado en las últimas décadas un fenómeno que se conoce como cohabitación[1] y que consiste en que el presidente de la República es de distinto color político que la Asamblea Nacional. Esta situación suele conllevar numerosos conflictos.

## 21.2. EL SEMIPARLAMENTARISMO: ISRAEL (1996-2002)

El denominado modelo semiparlamentario es único en el mundo y consiste en una adaptación particular del parlamentarismo, por las circunstancias políticas de un país concreto como es Israel. Se trata de un sistema parlamentario, cuyo esquema básico se respeta, al que se añaden unos comicios para elegir al Presidente o Primer Ministro, figura a la que no se dota de unos poderes propios, específicos y diferenciados, como ocurre en el sistema semipresidencialista.

La idea surge en Francia en la década de los cincuenta, como una propuesta teórica para dar estabilidad a la IV República y fue puesta en práctica por primera vez en Israel en 1996, hasta su remoción en el año 2002.

El objetivo último era conseguir un Primer Ministro ampliamente consensuado y, por tanto, un gobierno estable, un gobierno de mayoría, hecho que resultaba muy difícil si la figura del Primer Ministro tenía que salir del Parlamento, como corresponde en un sistema parlamentario. Sin embargo, la praxis demostró que las divisiones políticas en Israel no han permitido ejecutivos estables en el tiempo, incluso poniendo en práctica la celebración de comicios para elegir al Primer Ministro.

Con todo, conviene señalar cuáles son las características del sistema:

1) Se mantiene el ejecutivo bicéfalo: Jefe del Estado como figura representativa y moderadora; y Primer Ministro como Jefe del Gobierno y cabeza del Ejecutivo.

2) Se mantienen los principios del parlamentarismo, como la confianza y responsabilidad. Así, en caso de conflicto, el Parlamento puede aprobar una moción de censura contra el Gobierno, al mismo tiempo que el Primer Ministro puede disolver el Parlamento. En ambos supuestos se produce el cese del gobierno, la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones.

3) El Primer Ministro es elegido directamente por el electorado. Dicha elección se celebra conjunta y simultáneamente con las elecciones al Parlamento.

4) Una vez electos el Parlamento y el Presidente, este último debe formar gobierno en función de la composición resultante del Parlamento.

Este modelo, sin embargo, solo estuvo vigente durante dos legislaturas en Israel.

## 21.3. EL SISTEMA DE CONVENCIÓN: SUIZA

El modelo de democracia de convención es también un caso único en el mundo que se aplica en Suiza. Suiza estuvo históricamente ligada a Francia, lo que marcará parte de sus peculiaridades políticas posteriores. De hecho, el gobierno Directorial o de Convención es una invención que aparece por primera vez en la Constitución Francesa de 1795.

De la época de dominación francesa en Suiza hay que destacar dos textos constitucionales:

— La Constitución de la República Helvética de 1798. En ella se articula el poder legislativo en dos cámaras: el Consejo (elegido por los cantones en función de su población) y el Senado (con cuatro delegados por cantón). Consejo y Senado nombraban un directorio ejecutivo de cinco miembros.

— El Acta de Mediación (1803) que establece una confederación de 19 cantones.

Con la caída del Imperio francés, el Acta de Mediación será sustituida por un Pacto Confederal (1815) integrado por 22 cantones. Ese mismo año, se reconoce la neutralidad de Suiza en el plano internacional. En 1848, tras una guerra civil entre cantones católicos y protestantes, se crea el Estado Federativo de Suiza

y se aprueba su Constitución. El texto se modificará en 1874, y será revisado con posterioridad, hasta la aprobación de una nueva Constitución en 1998, en donde se definen claramente los rasgos de la Confederación Suiza.

La llamada Confederación Suiza en realidad es un Estado Federal, con unas características propias. Las competencias del Estado son, entre otras, la política exterior, la seguridad, la política económica y la monetaria. Está formada por 26 cantones (6 de ellos son semicantones), que tienen su propia Constitución, su propio Parlamento, gobierno y Tribunales.

El electorado elige un parlamento bicameral formado por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados (cámara territorial). En el primero la representación de los cantones es proporcional a la población (se aplica la fórmula proporcional). En el segundo, la representación es casi paritaria, todos los cantones (excepto los seis semicantonales) eligen 2 escaños, y los cantones semicantonales (son los más pequeños) eligen uno, según las reglas que fija cada cantón. Ambos Consejos reunidos forman el Parlamento o Asamblea Federal, que se elige cada cuatro años.

La Asamblea Federal está integrada por las dos cámaras parlamentarias, el Consejo Nacional, con 200 diputados elegidos, y el Consejo de los Estados, con 46 senadores. Ambas cámaras tienen los mismos derechos.

Los escaños del Consejo Nacional se dividen proporcionalmente, teniendo en cuenta el número de habitantes de cada cantón. La elección se realiza en base al sistema proporcional. Los cantones con una población elevada tienen más escaños que los cantones pequeños.

La segunda cámara, el Consejo de los Estados, tiene 46 escaños, dos para cada cantón. Esta segunda cámara (o senado) equivale en competencias a la primera y funciona según el principio federativo, en ella cada cantón tiene el mismo peso político. El

período legislativo es igual para las dos cámaras y dura cuatro años.

Los miembros del Parlamento generalmente lo son a tiempo parcial. Mientras que en la mayoría de los países ser parlamentario es un trabajo a tiempo completo, en Suiza, donde la Asamblea Federal se caracteriza por ser un parlamento semiprofesional, la mayoría de los parlamentarios tienen otra profesión además de ser parlamentarios.

Las competencias del Parlamento suizo: ambas cámaras tienen ante todo una función deliberativa, deciden sobre proyectos de ley y enmiendas constitucionales, y aseguran la supervisión de la Administración y Justicia federales.

La Asamblea Federal (en sesión conjunta de las dos cámaras) elige un órgano colegiado encargado del ejecutivo, es el llamado Consejo Federal (gobierno directorial o de convención), cuyo mandato es también de cuatro años. El Parlamento elige libremente al Consejo, con la única restricción de respetar el equilibrio lingüístico. Esto es, cada año en la sesión de otoño (en noviembre o diciembre), la Asamblea Federal Unida, integrada por ambas cámaras reunidas, se congrega para elegir por votación entre los siete ministros del Consejo Federal al Presidente de la Confederación, su suplente y al Canciller (Jefe del Estado mayor del gobierno) para el año siguiente.

El cargo de Jefe de Gobierno está limitado a un año, sus funciones son casi exclusivamente representativas. Cada cuatro años se procede a la elección de los Consejeros federales a los que —normalmente— se ratifica en sus cargos. La Asamblea Federal dispone del ejército nacional y ejerce el derecho de gracia.

En consecuencia, el poder ejecutivo en Suiza es un órgano colegial, el Consejo Federal, integrado por un total de siete miembros o consejeros, que ejercen las funciones típicas de un ejecutivo, como son: ejecutar las normas del Parlamento, dirigir la ad-

ministración federal y ejercer la potestad reglamentaria. Estos consejeros, una vez son elegidos, no pueden ostentar la condición de parlamentarios, aunque sí pueden asistir a las sesiones de las cámaras (sin voto).

Otra peculiaridad suiza es que el Consejo no se halla ligado a la relación de confianza y responsabilidad con el Parlamento, por lo que el Consejo Federal no es responsable ante el Parlamento Federal. Además, la figura del jefe del Estado queda absorbida por el gobierno (no por el Jefe del Gobierno, puesto que no existe un Primer Ministro al tratarse de un órgano colegiado).

Por último, el Tribunal Federal, máximo órgano judicial, también es elegido por la Asamblea Federal, pero un período de seis años.

Suiza se caracteriza, fundamentalmente, por sus características de democracia directa, para buscar el consenso y la participación directa de la ciudadanía en los procesos legislativos. El trámite legislativo en Suiza está regulado por un sistema sofisticado, en el cual distintos actores políticos intervienen activamente.

Cuando un consejero federal propone un nuevo proyecto de ley, comienza un largo proceso de debate en las cámaras del Parlamento suizo. El anteproyecto de ley se presenta a ambas cámaras del Parlamento suizo por separado. La cámara que inicia el debate político sobre el proyecto es la que convoca una comisión que a su vez se compone de diputados de distintas fracciones con profundos conocimientos en la materia. Los diputados comisionados se encargan a continuación de llegar a un acuerdo marco.

Cuando se haya llegado a un primer acuerdo provisional en la comisión, se presenta el anteproyecto modificado a la cámara que inició el trámite legislativo; esta cámara se designa oficialmente como «Primer Consejo» al ser el primero de los dos Consejos de la Asamblea Federal suiza que haya abierto el debate.

Los diputados de la primera cámara pueden proponer otras modificaciones.

Después de haberse aprobado el anteproyecto de ley en esa cámara, se inicia el debate en la segunda cámara, o sea, en el «Segundo Consejo», donde los representantes pueden hacer sus enmiendas al proyecto. El trámite legislativo se concluye con la aprobación vigente de la ley en ambas cámaras.

Sin embargo, en el proceso legislativo no intervienen los representantes parlamentarios en exclusiva, también los *lobbys* o grupos de interesados (asociaciones empresariales, sindicatos, etc.) tienen algo que decir. Estos grupos de presión extraparlamentarios poseen el denominado «poder refrendario» mediante el cual pueden amenazar al parlamento con reunir las firmas necesarias para convocar un referéndum sobre la ley en cuestión. Para impedir que se realice la convocatoria, el gobierno puede proponer un compromiso admisible para los oponentes de la ley.

De hecho, es habitual que se recurra a modalidades de democracia directa y semidirecta para que los ciudadanos participen en la vida política, como complemento a la celebración periódica de elecciones.

La democracia directa es una de las características más importantes del sistema político suizo. Permite que el pueblo tenga la última palabra sobre decisiones importantes del Parlamento o que formule proposiciones de ley. Desde la creación del moderno Estado-nación, se han introducido diversos instrumentos de democracia directa tanto a nivel municipal como cantonal y federal. El instrumento más frecuente a nivel nacional es el referéndum obligatorio, lo que significa que cada enmienda constitucional requiere una votación popular. Los otros dos instrumentos importantes que los ciudadanos pueden iniciar por sí mismos son el referéndum legislativo facultativo y la iniciativa popular.

En esencia, la democracia directa es un control permanente de las élites políticas y otorga una mayor aceptación y legitimidad a las decisiones políticas importantes. Se realiza, fundamentalmente, a través de tres mecanismos: el referéndum, la *langemeinde* y la iniciativa legislativa popular.

El referéndum puede ser obligatorio o consultivo. Es de carácter obligatorio, tanto a nivel federal como cantonal, cuando se trata de una reforma constitucional. Cualquier enmienda constitucional propuesta por el Parlamento ha de ser aprobada por la mayoría del pueblo y de los cantones. Esto significa que la propuesta debe ser aceptada por el pueblo (la mayoría de los votos válidos emitidos en todo el país) y por los cantones (los votantes deben aceptar la propuesta en la mayoría de los cantones). La mayoría de los cantones se calcula como sigue: la mayoría popular de cada cantón cuenta como un voto, a excepción de Basilea-Ciudad y Basilea-Campiña, Obwald y Nidwald, Appenzell Rodas Interiores y Appenzell Rodas Exteriores, cantones estos que cuentan como medio voto. Así, una ley constitucional propuesta por el Parlamento debe obtener la mayoría de 12 de los 23 votos. El referéndum es opcional (referéndum legislativo facultativo), cuando afecta a leyes o decretos. Mecanismo de convocatoria: un grupo de ciudadanos puede cuestionar una ley que el parlamento haya aprobado mediante un referéndum legislativo facultativo. Tienen que conseguir 50.000 firmas en contra de la ley en los 100 días posteriores a su aprobación. Si tienen éxito, se programa una votación popular nacional en la que una mayoría simple de votantes decide si se acepta o rechaza la ley. Ocho cantones juntos también pueden convocar uno de estos referendos. Si se compara con todos los proyectos de leyes parlamentarias aprobados, el referéndum facultativo es poco frecuente

La *landgemeinde* se trata de una práctica que persiste solo en tres cantones (Unterwald, Glaris, Appenzel) y recuerda a una polis griega. Significa que la totalidad de los ciudadanos de un

cantón se reúne al aire libre el último domingo de abril o el primero de mayo (aunque existen también reuniones extraordinarias, convocadas por el Consejo Cantonal) para decidir cuestiones de interés para la comunidad cantonal.

La iniciativa popular a nivel federal consiste en que 10.000 ciudadanos con derecho de voto pueden reclamar una revisión total o parcial de la Constitución, a través de una recogida de firmas y de la presentación de una propuesta detallada por escrito de las reformas. El Parlamento puede presentar una contrapropuesta. En tal caso, se decidirá en referéndum sobre ambos textos.

## 2.1.4. BIBLIOGRAFÍA

DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona. 1988.

LIJPHART, A.,*Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel. Barcelona. 2001.

1 La primera vez que se dio la cohabitación fue en 1986, año en el que el centro-derecha ganó las elecciones parlamentarias y el socialista François Mitterrand era presidente. Entonces, Jacques Chirac se convirtió en primer ministro, pero tuvo que afrontar numerosas protestas de los estudiantes franceses. En 1988, Mitterrand logró renovar su mandato por otros siete años, disolvió la Asamblea y consiguió para los socialistas franceses una mayoría relativa. En 1993 los comicios parlamentarios supusieron una arrolladora victoria de la derecha que dejó a los socialistas y sus aliados con solo 67 diputados de una cámara de 577 escaños. El conservador Édouard Balladur se convirtió en el nuevo primer ministro. Durante este segundo periodo de cohabitación, Mitterrand tuvo que hacer frente a problemas de salud y a distintos casos de corrupción, pero consiguió grandes logros en política europea, donde impulsó la reunificación alemana y auspició el Tratado de Maastrich. El 7 de mayo de 1995, la victoria de Jacques Chirac en las presidenciales puso fin a 14 años de presidencia socialista, pero no a los periodos de cohabitación. En un error de cálculo, Chirac adelantó las legislativas a 1997 con la confianza de asegurarse un mandato cómodo, pero los socialistas obtuvieron la victoria y Lionel Jospin se convirtió en nuevo primer ministro. Esta cohabitación entre Chirac y Jospin duró hasta las presidenciales de 2002, en las que Jospin quedó apeado de la segunda vuelta por el ultraderechista Jean-Marie Le Pen. Tras aceptar la dimisión del socialista, Chirac adelantó las legislativas y, esta vez sí, consiguió una amplia victoria.

# PARTE VI

# LA VOLUNTAD POPULAR Y LAS RAMAS DEL GOBIERNO

TEMA 22

# LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

SUMARIO: 22.1. La representación política: mandato imperativo y mandato representativo. 22.2. Representación y semejanza. 22.3. Objeto y fines de la representación. 22.4. Representación y elecciones. 22.5. Los componentes del sistema electoral (I): el sufragio. 22.5.1. El sufragio activo. 22.5.2. El derecho de sufragio pasivo. 22.6. Los componentes del sistema electoral (II): el censo y su organización. 22.7. Los componentes del sistema electoral (III): la distribución del número de escaños y las circunscripciones. 22.7.1. El tamaño de la Cámara. 22.7.2. Las circunscripciones: uninominales o plurinominales. 22.8. Los componentes del sistema electoral (IV): la tipología del voto. 22.9. Los componentes del sistema electoral (V): la barrera electoral y los tipos de escrutinio. 22.9.1. La barrera electoral. 22.9.2. Los tipos de escrutinio: fórmulas mayoritarias o proporcionales. 22.10. Tipologías de sistemas electorales: los sistemas mayoritarios, los sistemas proporcionales y los sistemas mixtos. 22.10.1. Sistemas mayoritarios: la lógica de la representación-mandato. Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Francia. 22.10.2. Sistemas proporcionales: la lógica de la representación-muestra. Países Bajos y Dinamarca. 22.10.3. Los sistemas «mixtos»: Alemania. 22.11. Los efectos del sistema electoral. 22.11.1. Efectos sobre el sistema de partidos. 22.11.2. Efectos del sistema electoral sobre los resultados. 22.12. Bibliografía.

## 22.1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: MANDATO IMPERATIVO Y MANDATO REPRESENTATIVO

La representación política es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado Constitucional, sea este democrático o no. Empero, la idea misma de representación no nace en la esfera de la actividad pública, sino en las relaciones entre particulares, al efecto de facilitar el tráfico jurídico. En su origen, la representación supone la sustitución de un particular por otro, para que este actúe ante terceros en nombre y por cuenta del primero.

La representación ha permitido la existencia y funcionamiento de las instituciones constitucionales más allá del ámbito local y ha permitido escapar a la esclavitud del tópico, vigente hasta el siglo XVIII, de que las formas democráticas y republicanas estaban limitadas a los Estados de reducidas dimensiones.

A la hora de abordar el concepto no es mala idea comenzar por el análisis del término. Según la Academia representar es:

«hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene» como primera acepción o, según otra acepción, es «sustituir a uno o hacer sus veces». De este modo se nos señala, de entrada, que representar es hacer presente y sustituir. Tales conceptos son predicables de cualquier tipo de representación y, por ende, lo son del complejo fenómeno de la representación política. Tomándolas como punto de partida, tales acepciones nos indican dos ideas esenciales:

> *Primera*. La representación entraña un fenómeno de sustitución de un sujeto, de un sujeto político en nuestro caso, bien por otro sujeto, bien por un objeto que se transforma en símbolo.
>
> *Segunda*. La finalidad que persigue tal sustitución es, precisamente, hacer presente una realidad que, de no mediar dicha representación, no podría estarlo, carecería de dicha presencia.

La representación permite actuaciones sociales que, de otro modo, serían en extremo difíciles, cuando no imposibles. Por ejemplo, cuando se afirma que el Congreso de los Diputados representa al pueblo se nos está diciendo que el cuerpo que integran los 350 diputados hace presente a la totalidad de la comunidad nacional, y que, precisamente por ello, sustituye a la misma, de tal modo que la comunidad nacional, que por su extrema amplitud difícilmente podría actuar directamente, puede hacerse presente y actuar a través de ese colegio. Cuando la sustitución de un sujeto corre a cargo de otro se hace posible la acción colectiva. Mientras que la opinión pública puede aprobar o censurar hechos o conductas, pero es incapaz de actuar más allá del mero nivel de la censura o la ratificación, la representación, al sustituir al representado por el representante, al ausente por el presente, permite una acción concreta y detallada, gracias a la cual el sujeto representado alcanza a participar, también, en el proceso de elaboración y aprobación de decisiones.

La representación entraña la posibilidad de que el representado, a través de la instancia mediadora del representante, amplíe sus posibilidades de participación y el ámbito de la participación misma. La representación, por tanto, entraña una participación mediada en el proceso de elaboración, adopción, aplicación y

control de decisiones colectivas. Como señala Friedrich, la representación pasa a ser un modo de ejercicio del poder a través de una mediación, en un medio de ejercer influencia cerca de los gobernantes por parte de los gobernados.

Ahora bien, la representación no se reduce a la sustitución participativa, representar y ser representante implican algo más, implican que la actuación del representante no se imputa solo al mismo, ni siquiera fundamentalmente a dicho representante, implica que, en su condición de tal, el representante obra en nombre y por cuenta del otro, del representado, de tal modo que los actos del representante se ven, de una parte, dotados de una autoridad especial, puesto que se trata de un sujeto que opera una sustitución autorizada, y, por lo mismo, la representación confiere al representante una especial *auctoritas,* una autoridad, el representante, por serlo, posee una autoridad que quienes no ostentan dicha condición no pueden ostentar. Lo que se traduce en un aumento significativo de su capacidad de acción. Simultáneamente, la representación comporta un desplazamiento de la imputación de los actos del representante en cuanto tal, dichos actos no se imputan al sujeto titular de la representación, sino al sujeto representado. Obviamente, para que esa sustitución autorizada tenga sentido se requiere la presencia de un tercer actor, aquel ante el que el representante hace las veces del representado: el tercero o el público. Y ello es así desde que la representación se inventó para facilitar el tráfico económico.

El hecho de que la representación sea una sustitución autorizada tiene una nada despreciable consecuencia: el representante puede obrar por cuenta y en nombre de otro porque está autorizado, y tiene derecho a que sus actos sean tenidos por actos del representado. El representante tiene derecho a actuar como tal, es decir, por el mero hecho de serlo el representante está legitimado para la acción y el mando. La representación legitima, da derecho a actuar y al mando, en su caso. Por eso, en la represen-

tación política al uso, el Parlamento ostenta la potestad legislativa, porque es el órgano legitimado para ello, por su condición de representante inmediato y primario del pueblo, soberano constitucional.

Por último, la representación es una sustitución pública y actual. Es lo primero, porque el cambio de uno de los sujetos de una relación, que es la entraña misma de la sustitución, se hace siempre ante el tercer miembro de la relación, se realiza necesariamente ante alguien, sin la presencia del tercero ante el cual opera el representante, la representación misma carece de sentido.

La representación o sustitución es, además, actual en tanto en cuanto la sustitución es tenida por válida por el representado, el representante y el tercero ante el que se opera la representación en un momento concreto. Es interesante señalar que también el carácter público de la sustitución, que es posible porque esta se produce ante alguien, ante el público y/o ante las otras ramas del gobierno en caso de la representación parlamentaria. Esto implica que la relación representativa es siempre y necesariamente una relación tripartita. Sin público no hay representación, porque sin público no hay sujeto ante el cual el representante sustituya al representado. Eso significa que cualquier representación exige, para ser y operar, cuanto menos tres actores:

> *Primero*. El representado, esto es, el sujeto que es sustituido y que autorizando su sustitución consiente que un tercero ocupe su lugar en una o varias relaciones, para lo cual le concede la correspondiente habilitación.
>
> *Segundo*. El representante, esto es, el sujeto que sustituye al anterior en virtud de la habilitación que el primero le otorga para obrar en su nombre y por su cuenta.
>
> *Tercero*. El público, esto es, la persona o conjunto de personas ante las cuales el representante desempeña su rol de tal, actuando en lugar del representado en una o varias relaciones sociales.

Una parte no escasa de los problemas que la doctrina plantea en torno al fenómeno de la representación procede precisamente del desconocimiento de esa realidad. Las concepciones bipartitas de la representación carecen de plausibilidad, precisamente porque, al desconocer que la representación se produce siempre y

necesariamente ante alguien, conducen a la destrucción del sentido de la figura misma.

La representación puede ser personal, como sucedió en su origen, y sucede en la fecha en la representación escénica o la política, pero también puede no serlo. Puede haber, y hay, una representación de un sujeto mediante referentes o símbolos, en cuyo caso hay una representación simbólica, representación que tiene, aún hoy, un papel fundamental en la configuración de acontecimientos públicos (himnos, escudos, banderas, etc). Empero la que aquí interesa es siempre la personal.

Sustitución autorizada, participación mediada, carácter público y actual y desplazamiento de la imputación del representante al representado definen los rasgos esenciales del fenómeno de la representación. Lo único que la representación exige es que la sustitución que le es constitutiva sea una sustitución autorizada. Nada más. Los mecanismos mediante los cuales se constituye la citada autorización pueden dar lugar a diversas clases de representación, pero no definen por sí la representación misma. Ciertamente no cabe representación democrática sin elección, pero tampoco cabe desconocer que puede haber y hay representación no democrática.

La representación política puede además producirse mediante un mandato imperativo o un mandato representativo. En el primero, el representante obedece las directrices dadas por el representado, como se verá. En el segundo, el representante tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre del representado. Debe observarse que, por sí misma, la representación no exige ninguna clase de mandato.

La representación política es un fenómeno desconocido en la antigüedad clásica, que no conoce más que legados y comisarios, es decir, delegados o portavoces que trasmiten a uno o varios interlocutores la voluntad previamente manifestada de su comi-

tente. Tal desconocimiento limitaba forzosamente las formas políticas de carácter participativo al ámbito de la ciudad, y obligaba a una forma autoritaria al Estado territorialmente extenso, lo que imposibilitaba cualquier forma democrática de gobierno que no fuera de ámbito local, por cuanto hacía imposible cualquier órgano participativo mayor que la *ekklesia*, la reunión de los ciudadanos en la plaza pública. El parroquialismo de las *poleis* les impide constituir la base de un dominio territorialmente extenso, y, con ello, les sitúa en posición de inferioridad frente al estado territorial. La solución romana a ese problema pasa, como ya sabemos, por la asociación de las *poleis* con la *civitas* dominante y la integración progresiva de las elites y los ciudadanos de las ciudades asociadas en el *populus* de la metrópoli. Las limitaciones inherentes a esa solución se hallan en la base de la «revolución romana», que sustituyó el régimen republicano por una forma novedosa de autocracia: el principado.

La representación política (en su versión imperativa) es una invención medieval y monástica, surgida en el seno de las órdenes conventuales para resolver el problema del Gobierno de la Orden, sin recaer en la fragmentación, o incurrir en la directa dependencia del control episcopal o de la Santa Sede. La respuesta al problema es el gobierno mediante representantes. Convencionalmente suele citarse como ejemplo fundador el del Capítulo General de la Orden del Císter. Para ello el instrumento utilizado será la incorporación de la representación de derecho privado y su manipulación para obtener cuerpos representativos. De este modo, los distintos cenobios de la Orden pasan a ser concebidos como células de un único cuerpo, y los órganos rectores de conjunto se proveen a partir de asambleas de delegados de cada uno de aquellos que vienen a formar un órgano estable ( el Capítulo General), a quien corresponde la dirección del conjunto y el nombramiento de los cargos comunes correspondientes. A tal efecto se echa mano de la representación privada: cada monaste-

rio designa un representante al efecto de integrar el citado Capítulo General, al representante se le entrega un documento habilitante que le autoriza a obrar en nombre y por cuenta del cenobio que le designa en el seno de la Asamblea, y a operar, en su caso, de acuerdo con las instrucciones que sus mandantes le hayan dado. La representación medieval no es sino una secularización de ese procedimiento.

La representación medieval está ligada a la representación *iusprivatista*, de la que es una mera trasposición, que da origen al denominado mandato imperativo, que caracteriza a las asambleas estamentales medievales. El mandato imperativo sitúa en primer plano el principal problema latente en toda representación. La representación tiene sentido cuando, y en la medida en que, exista un vínculo que asocie al representante y a los representados, la respuesta inmediata, la que surge de la trasposición directa de la representación de derecho privado, radica en una sola palabra: apoderamiento. El representante lo es porque los representados le designan y, además, le otorgan un poder expreso autorizándole a actuar en su nombre. El representante lo es por el poder que le ha sido otorgado, y en el ámbito y cuestiones que figuran en dicho poder, el representante lo es por un documento que le designa misión, le autoriza, y le señala las instrucciones y límites a que debe sujetarse. La representación a que da lugar tal concepción se caracteriza por cuatro rasgos esenciales, que definen a las asambleas estamentales medievales, organizadas según el mencionado principio:

> *Primero*. Se trata de una representación de colectividades o cuerpos sociales específicos (monasterios, señoríos, clero regular, ciudades, condados) a los que corresponde la facultad de otorgar poder y nombrar representante. Es una representación ante el Rey, que lo es de la totalidad política. No es, y no puede ser, una representación de la totalidad, del cuerpo político, del Reino, sino de los intereses relevantes dentro del Reino, para ser exactos de aquellos intereses suficientemente relevantes como para imponer que el Rey les tenga en cuenta al efecto de solicitar su apoyo y consejo.
>
> *Segundo*. El representante lo es merced a un título expreso, documentado por escrito, que dimana de la designación por el grupo social por el que es representante, y que contiene las limitaciones e instrucciones a las que en su actividad como tal está ligado el representante. En buena medida, el representante es un portavoz, condición garantizada por las instrucciones que al tiempo le autorizan y vinculan. De ahí la denominación «mandato imperativo». De este modo el representante solo puede actuar en ciertas

materias —las expresamente previstas— y en un determinado sentido —el que fijan las instrucciones —.

*Tercero*. Como consecuencia de lo anterior, las Asambleas resultantes son reuniones de los portavoces de los grupos sociales con relevancia, de los intereses del Reino, pero no de la Comunidad. No hay en tal caso una representación del cuerpo político —que toca al Rey— sino de los grupos (clero, órdenes, ciudades, etc.) que han conseguido presencia en las Asambleas. La representación lo es de la *maior ac melior pars Regni*.

*Cuarto*. Tales Asambleas son cuerpos de carácter esencialmente consultivo, pero no son un instrumento de Gobierno, puesto que la dirección política es una tarea de fines generales, que no puede ser afrontada por un cuerpo cuyos miembros están ligados cada uno de ellos por unas instrucciones concretas que pueden diferir, y frecuentemente difieren, de las que ligan a los demás.

Así las asambleas resultantes del uso de esta técnica constituyen un agregado de representantes de intereses relevantes que lo son ante el cabeza y representante del cuerpo político, el Rey, al efecto de ayudar a este en el gobierno del reino, que aquel dirige, satisfaciendo el deber feudal de ayuda y consejo. Es por ello que quien fija la agenda, y con ella la extensión y objeto que puede tener el poder que se otorga, es el Rey, y que esa fijación previa de los asuntos a tratar hace posible la formulación de instrucciones.

Debe hacerse observar que esta concepción resuelve satisfactoriamente el problema del vínculo entre representante y representados, pero lo hace a un doble y elevado precio: de un lado, limitar la competencia de todos y cada uno de los representantes a las materias contenidas en el poder y a la conducta prescrita por las instrucciones; del otro, producir una fragmentación inevitable en la asamblea que los reúne e imposibilitar a esta para actuar como representante del cuerpo político, de la comunidad. Por ello, tal tipo de representación, que niega por definición la unidad de los representados, es incompatible con los supuestos esenciales del Estado Democrático, pues en un sistema así diseñado el pueblo como sujeto político no puede existir: la soberanía popular se desintegra en una miríada de unidades electorales, cada una de las cuales designa a sus representantes, en tanto que al conjunto, al pueblo, no lo representa nadie.

La representación moderna, el denominado mandato representativo, nace en el Reino Unido por evolución del anterior.

En el caso de los Comunes, la amplitud del sufragio y el hecho de que, salvo los Pares y los Obispos, todos puedan tener acceso a la elección de una Cámara que tiende a representar a la población de todo el Reino, por otra parte la temprana conquista del poder legislativo y del financiero impiden la continuidad de las instrucciones y del poder limitado, que es progresivamente sustituido por un poder general para obrar por el bien del Reino que, convertido en cláusula de estilo, acaba por desaparecer. La generalización del poder general tiene por consecuencia situar en el primer plano la personalidad política de los candidatos, al no existir instrucciones es la semejanza entre las posiciones políticas de cada uno de los candidatos con las de los electores lo que se convierte en el primer determinante del voto y, por tanto, de la elección. Así lo que en el mandato imperativo resulta secundario, el escoger al representante, pasa a ser principal, a ocupar el centro del escenario

El resultado de dicha evolución es una criatura política nueva, que muy poco se parece al original, los rasgos distintivos del mandato representativo son:

> *Primero*. Se trata de una representación de la comunidad, del cuerpo político o, cuanto menos, del pueblo, y no una representación de grupos o sectores específicos. Se trata, pues, de una representación general por la índole del representado.
>
> *Segundo*. No existe poder, ni mandato, ni, por tanto, límites materiales a la competencia del representante, ni instrucciones que lo vinculen. El representante ostenta una competencia universal y obra por el bien público de acuerdo con su opinión y criterio, en consecuencia, el representante no puede ser cesado mediante retirada o cancelación del poder —que no existe—, ni se le puede exigir responsabilidad por el incumplimiento de las instrucciones —porque no las hay—, la única sanción susceptible de aplicación al mismo radica en la no reelección.
>
> *Tercero*. Las asambleas integradas por tales representantes constituyen órganos colegiados dotados de competencia material general y que representan la comunidad, o al pueblo. Pueden por ello operar como órganos con fines generales y, en consecuencia, constituirse en órganos de gobierno. Precisamente por ello pueden ostentar potestades que, como la legislativa o la financiera, exigen por naturaleza la capacidad de obrar con fines generales.
>
> *Cuarto*. La duración del mandato es la fijada por la ley, y no depende de la voluntad de los electores.

Quinto. Los miembros del cuerpo representativo son representantes porque son miembros del mismo. Es el cuerpo representativo en su conjunto el que es el representante, sus miembros lo son, cuando y en la medida en que sean miembros del mismo

y en tanto en cuanto actúe como tales en el ejercicio de las funciones propias de aquel.

Ahora bien, el mandato representativo, al eclipsar el apoderamiento y las instrucciones, trae al primer plano lo que en el mandato imperativo es secundario: el modo de designación de los representantes. En efecto, en la medida en que el representante es un portavoz de competencia limitada y vinculado por instrucciones, quién sea el representante y como se provea el cargo son cuestiones secundarias. Sea cual sea la respuesta que se dé a tales cuestiones queda en pie el dato esencial de que la voluntad de la que el representante es portador es una voluntad ajena, previa y determinada. Por el contrario, en el mandato representativo, al no existir ni poder ni instrucciones, la voluntad de la que es portador el representante ni es previa, ni está predeterminada, ni es ajena, en el mandato representativo la voluntad operativa es la del representante, en consecuencia pasan a primer plano la persona del representante, sus intereses y opiniones, ya que el único medio eficaz con que cuentan los representados para ver su voluntad manifestada por el representante consiste en designar como tal a la persona cuyas ideas, opiniones e intereses más se parezcan a la de los representados, para lo cual pasa a ser imprescindible la elección, que se sitúa así en el centro del escenario.

El mandato representativo así configurado es la piedra angular del Estado Constitucional, con mayor motivo si este, además, es Democrático. Ahora bien, tal tipo de mandato plantea en términos especialmente agudos el problema que se daba satisfactoriamente resuelto en el caso anterior, a saber: el del vínculo entre el representante y los representados.

## 22.2. REPRESENTACIÓN Y SEMEJANZA

El problema de la representación, o, más exactamente, el del tipo de vínculo entre representante y representados en el mandato representativo, ha tratado de ser resuelto desde ópticas diversas.

Por ejemplo, hay quienes recurren a la teoría del órgano, la cual puede explicar ciertamente el fenómeno del desplazamiento de la imputación, pero no resolver el problema del vínculo, por lo que necesita de una hipótesis accesoria para explicar lo fundamental.

Un segundo tipo de respuesta es la teoría francesa clásica de la representación, que deriva del principio de la soberanía nacional, y que ha sido enormemente influyente. De acuerdo con dicha concepción, la soberanía compete a la Nación, pero siendo esta una persona moral es necesario que exista alguien que «quiera por la Nación», ya que esta no puede manifestar su voluntad directamente. Tal es la función del Parlamento. La Asamblea es el órgano que forma y expresa la voluntad nacional, del mismo modo que la Nación, como persona moral, excede a los individuos que la componen, la voluntad nacional es algo distinto de la suma o agregado de las voluntades de los ciudadanos, la voluntad nacional es la voluntad del órgano encargado por la Constitución para querer por la Nación, la voluntad nacional se identifica con la voluntad del Parlamento, la voluntad del Parlamento como órgano constitucionalmente encargado de formar y expresar la voluntad de la Nación es la voluntad de la Nación misma. No hay, en conclusión, dos voluntades —Nación y Asamblea— sino una sola, la de la Nación representada, es decir, la del Cuerpo Legislativo. Por consiguiente, el representante concreto no lo es de sus electores, sino de la Nación, y no lo es por mor de la elección, sino por ser miembro del Parlamento. Por tanto, no cabe poder, ni instrucciones, ni revocación. Los electores, que vienen determinados por la ley, es decir por la voluntad nacional, ejercen una función pública atribuida según cri-

terios de capacidad, sus poderes dimanan de la ley, y no de otra parte. Por ende, los poderes del Parlamento no dimanan de los electores —que el propio Parlamento determina— son consustanciales con la propia Asamblea en cuanto formadora de la voluntad de la Nación Soberana. Por último, carece de sentido contraponer voluntad nacional y voluntad del Parlamento, la única voluntad nacional es la de la Nación representada, es decir, la del Parlamento, por ello no cabe el plebiscito, el referéndum y, en último análisis, la disolución. Tal concepción, elaborada en su día con la expresa intención de eludir el sufragio universal, no resiste la prueba de los hechos. De un lado, porque presupone la homogeneidad de los miembros de la Nación, ficción que solo puede mantenerse con un sufragio limitado y no universal; del otro, porque desconoce que el representante singular desea ser reelegido y que para ello resulta imprescindible exigir algún tipo de vinculación con sus electores, por ende desconoce que la mecánica de la elección suscita a los partidos, y que estos acaban por dominar tanto el proceso electoral como su producto, el Parlamento. De hecho, la primera causa de surgimiento de los partidos políticos radica precisamente en la necesidad de fondos, propaganda y organización para poder afrontar y tener posibilidades de ganar unas elecciones.

Una tercera línea de análisis trata de entender el problema mediante el recurso a alguna forma modificada de la teoría *iusprivatista* del mandato, partiendo de la constatación de que la representación exige algún tipo de vínculo o concordancia entre representante y representado. El esquema general —sujeto a numerosas variantes— es simple: los representantes son elegidos por los representados, de tal modo que los electores fijan su posición mediante el sufragio y la expresan en las urnas eligiendo a los representantes, así los electores establecen su voluntad y, a renglón seguido, y mediante el voto, proceden a la designación de los representantes. Estos últimos quedan ligados a los prime-

ros mediante un vínculo jurídico al que se denomina mandato. La relación representativa se concibe como bilateral: solo hay representados y representantes, aunque no se nos dice ante quién. Si prescindimos de esa ausencia, los problemas comienzan cuando se trata de determinar qué significa en este contexto el término «mandato». Aunque la cuestión registra numerosas variantes, estas tienen un hilo conductor común: al instituir al representante, los representados, expresan una voluntad en la que aquel debe inspirarse en su actuación. De este modo, existe la concordancia entre representantes y representados al menos mientras el representante ajuste su actuación a la voluntad de sus electores-mandantes. Como corolario se sigue que, en caso de desviación de aquella voluntad de los representados, estos deben contar con alguna clase de procedimiento que les permita exigir responsabilidad al representante infiel. Lo que podemos describir como la concepción popular o de sentido de la representación se asemeja mucho a un modelo de este tipo.

Debe subrayarse que esa clase de concepciones, que Burdeau denomina «civilistas», implican que la relación representativa es una relación entre los electores de cada unidad electoral y el, o los diputados de la misma, de tal modo que la relación representativa se ciñe exclusivamente a ese marco institucional. De ello se sigue:

*Primero*. Que el representante lo es de los electores de su distrito, y solo de ellos. La cuestión de si tal relación se da entre todos los electores del mismo o solo entre el electo y los electores que le hayan votado se convierte así en una cuestión a dilucidar en el ámbito de la unidad electoral.

*Segundo*. Que el representante lo es por mor de su elección, y, por ello, puede ostentar los privilegios y ejercer las funciones propias del cargo con independencia de su pertenencia a la Asamblea de la que forma parte. Como consecuencia cualquier reunión de representantes puede reclamar los privilegios y el ejercicio de los poderes propios del cuerpo representativo.

*Tercero*. Salvo que la Asamblea se elija mediante un procedimiento que implique una única unidad electoral (lo que convencionalmente se denomina distrito nacional único), las reuniones de la misma lo son de representantes de cada una de las unidades electorales, la Asamblea lo será cuando, y en la medida en que, concurran a ella electos de todos los distritos.

*Cuarta*. En consecuencia, y fuera del supuesto antes señalado, nadie puede representar al cuerpo político, porque no es este, sino los electores de cada distrito, quienes producen representación. El Parlamento en su conjunto no representa ni a la Nación ni al Pueblo.

Quinta. Tal concepción exige que el procedimiento de producción de representación incluya reglas que permitan restablecer la concordancia entre la voluntad del representante y la de sus electores, esto

es, postula la revocación. Como esta no puede decidirse sino por mayoría, implica que los representantes de las minorías en el distrito, o bien no deben tener representantes, o bien estos se hallan a merced de la mayoría, puesto que esta los puede destituir.

*Sexta*. Las concepciones bilaterales del fenómeno de la representación omiten toda referencia a una cuestión medular: ante quién se produce el fenómeno de sustitución autorizada que la representación misma supone. Al así obrar, la representación misma carece de sentido.

Tal tipo de interpretaciones tienen un defecto medular, constituyen una muestra perfecta de lo que no sucede en el proceso electoral, de tal modo que la realidad política resulta ininteligible sobre la base de tal hipótesis, porque en la realidad política las cosas discurren casi exactamente al contrario de lo que ese tipo de construcciones suponen. El proceso mediante el cual se produce representación es sustancialmente distinto.

En efecto, en el proceso electoral son los candidatos los que proponen su proyecto político, sus distintas voluntades, a los electores, a los representados, y es en torno a la voluntad de quienes aspiran a la condición de representantes que se forma la voluntad de los representados, la voluntad de los electores mismos. Por eso existen los cruciales indecisos de los sondeos y por eso tiene sentido la campaña electoral. En otras palabras, la voluntad del pueblo, la voluntad de los electores, se forma sobre la base de la voluntad de quienes aspiran a ser representantes. Todos y cada uno de los electores, a la vista de la oferta política, acepta una de las voluntades formuladas, haciéndola suya, y emitiendo el correspondiente sufragio, mediante el cual inviste como representante suyo a quien la porta. Las relaciones entre ambas partes descansan sobre las afinidades políticas entre representantes y representados, y en las relaciones de confianza que son consecuencia de las mismas. En pocas palabras, no es la voluntad del elector la que condiciona la representación, sino más bien es el carácter representativo de la voluntad del electo lo que permite hablar de representación. Es la semejanza lo que constituye la representación, porque es la semejanza la que mueve al elector a identificarse con una oferta política, a darle su sufragio y, en consecuencia, a investir a un candidato como representante.

Obviamente la representación de la totalidad, del pueblo, no puede ser predicada de los representantes singularmente considerados, la representación del pueblo en su pluralidad corresponde a la Asamblea integrada por representantes, que lo son del pueblo y no de unos determinados electores precisamente por su pertenencia a aquella, y es en su condición de miembros y en el seno de las reuniones formales de la Asamblea que representan al pueblo ante las otras ramas del gobierno y ante el público. No es casual que las concepciones de la representación en términos de relación bilateral hayan terminado por producir consecuencias jurídicas y de hecho tan aberrantes como paradójicas, como ejemplo cabe citar la jurisprudencia electoral del Tribunal Constitucional español, para la cual, en la relación representativa, no existen los partidos, y, una vez se ha accedido al cargo, el representante resulta inamovible, blindando a los tránsfugas.

La concepción de la representación en términos de mandato es irreal por otra razón más honda, dicha tesis presupone que la representación es un estado, un estado creado por el mandato y sostenido por él. Sin embargo, la realidad nos muestra que esto no es así, la realidad nos muestra que la representación es un proceso y que la misma existe, cuando, y en la medida en que, los electores se reconocen en los electos y con las posiciones políticas que los mismos mantienen, desapareciendo la concordancia entre unos y otros, al erosionarse o desaparecer la afinidad o semejanza que motivó la elección, desaparece con ella la representación misma. Por eso tienen sentido figuras como la limitación temporal de los mandatos y la brevedad del cargo de representante o la disolución del Parlamento. El Parlamento representa al país cuando las decisiones que toma o legitima, cuando las posiciones políticas que adopta, se asemejan a las opiniones que se expresan mediante la elección de sus miembros, y deja de serlo cuando, y en la medida en que, esa similitud se desvanece, bien por cambio en la opinión del electorado, bien por cambio en la

Asamblea, bien por ambos conjuntamente. No es la elección lo que constituye el carácter representativo del Parlamento, lo que da a la Asamblea ese carácter es la semejanza, que es la que produce la elección.

La quiebra de la interpretación de la representación en términos de mandato se hace manifiesta cuando se plantea el problema del objeto de la representación. La teoría del mandato exige, por definición, que dicho objeto sea la voluntad del elector representado, o del pueblo representado. Ahora bien, tal planteamiento, que comporta el valor entendido de que dicha voluntad existe antes y con independencia del proceso de representación, no responde a la realidad. La teoría del mandato exige algo tan imposible como que se represente una voluntad que no existe antes del proceso de representación, sino que se forja en su seno, por ende exige que se apodere a un mandatario que no solo es desconocido *a priori*, sino que solo puede ser determinado al finalizar el proceso de representación y como consecuencia del mismo. Porque, en efecto, como ya hemos visto:

*a*) La voluntad del conjunto de los representados se forma durante el proceso de representación, mediante la adhesión a las propuestas políticas presentadas por los candidatos.

*b*) Es la voluntad de los candidatos la que estructura la pluralidad de opiniones que dan por resultado la voluntad popular, y no al contrario.

*c*) El representante o representantes solo son conocidos en la fase final del proceso, después de que los representados hayan manifestado su voluntad y como consecuencia de dicha manifestación. Y la representación de la totalidad, del cuerpo político, solo se produce cuando todos los representantes se reúnen.

Como no cabe representar lo que no existe, ni apoderar a persona indeterminada necesariamente desconocida, el objeto propio de la representación no puede entenderse en términos de mandato. La respuesta al problema no es otra que la ya apuntada con anterioridad: lo que representa no es un mandato, lo que representa es una cierta concordancia de opiniones, una cierta afinidad de posiciones políticas, en una palabra, el objeto propio de la representación radica en crear una relación de semejanza entre el espectro de opiniones que definen la voluntad del cuerpo electoral y la composición política de los órganos o cuerpos representativos, la semejanza entre el pueblo en su pluralidad y la Asamblea en la suya. En consecuencia, es posible representar estados de ánimo, opiniones difusas o abstracciones, cosa que resulta incomprensible si se concibe en términos de mandato el fenómeno de la representación.

## 22.3. OBJETO Y FINES DE LA REPRESENTACIÓN

¿Cuáles son los fines de la representación? Vaya por delante que la representación tiene una pluralidad de fines, que pueden ser ordenados de formas distintas según órdenes de valores diferentes, razón por la cual existe una pluralidad de sistemas de representación. Estos fines pueden ser reducidos a cuatro esenciales:

*Primero*. La representación es un instrumento para consagrar la legitimidad de los gobernantes, para establecer que los mismos son titulares de un justo título de mando. La razón última es clara, un gobernante es legítimo cuando se produce una adecuación de su origen, medios y actividad a los fines colectivos socialmente reconocidos, esa legitimidad queda asegurada en el caso de que los gobernantes puedan ser tenidos, y efectivamente sean, representantes de los ciudadanos.

*Segundo*. La representación es un instrumento para dar expresión a la voluntad de un colectivo, paradigmáticamente al pueblo, finalidad que es, desde luego, la más próxima y afín al ideal democrático. En esta perspectiva el objeto primario de la representación radica en determinar *in concreto* cuál sea la voluntad popular en un momento determinado.

*Tercero*. La representación es un instrumento para obtener una imagen de la opinión. Debe observarse que esta finalidad es distinta de la anterior, pues mientras que en aquella el factor definitorio es proporcionar una voluntad única, global, del cuerpo de ciudadanos como un todo, en la presente lo que importa es algo distinto, es detallar cuáles son las opiniones que tienen respaldo significativo en ese cuerpo de ciudadanos y cuáles son los apoyos obtenidos por cada una de esas opiniones.

*Cuarto*. La representación es, finalmente, un instrumento para establecer un gobierno determinado, es decir, es un medio para obtener la designación, bien directamente de un gobernante o de un equipo de gobierno, bien una mayoría parlamentaria capaz de formar uno y de ejercer el poder de modo estable y eficaz, es decir, proveer un gobierno que pueda cumplir su papel. En un contexto parlamentario obtener una mayoría gobernable y gobernante.

La representación, entendida como medio para la expresión de la voluntad popular, para producir una imagen de la opinión, para producir gobierno y/o mayorías, tiene exigencias propias, que inciden de modo directo en la definición y diseño del proceso electoral. La representación se canaliza mediante el proceso electoral, que permite escoger a los representantes. Así, el proceso electoral obliga al ciudadano a ordenar y sistematizar sus preferencias políticas a través del voto a una opción política. Desde esta perspectiva el voto es, ante todo, una manifestación de un pensamiento político.

Si la finalidad perseguida como más importante es proporcionar una imagen fiel de la distribución de opiniones de la sociedad, el procedimiento electoral se estructurará de tal modo que dé las mayores facilidades para la presencia en el proceso de todo tipo de grupos y personas, facilitará formas abiertas de campaña y buscará procedimientos de asignación de escaños diseñados para dar como resultado un cuerpo representativo lo más parecido posible a la panoplia de opiniones existente en la sociedad civil. En el mismo sentido, si la finalidad principal radica en dar a luz una mayoría gobernable y gobernante, el proceso se diseñará, ante todo, para obligar a los electores a emitir su sufragio en favor de aquellos grupos que se hallan efectivamente en situación de ser o formar un gobierno o una mayoría parlamentaria.

De la distinta jerarquización que se haga de las distintas finalidades surgirán diversas formas de procedimiento electoral, y, por ende, los diversos sistemas electorales, como ya se dijo.

Todo método de producción de representación combina reglas y procedimientos destinados a cumplir simultáneamente todos esos fines, en lo que difieren principalmente es en el orden de prioridades que se adopte, o, por mejor decir, cuál o cuáles de

estos fines se van a ubicar en posición preferente y a cuáles se va a otorgar una prioridad más baja. En la práctica, la decisión determinante radica en escoger como prioritario uno de estos dos fines: o bien se otorga la posición preferente a la finalidad de procurar un gobierno que se halle en condiciones de ejercer plenamente sus funciones, o bien se otorga dicha posición a la de producir una representación pluralista o más semejante posible al pluralismo existente en la sociedad civil. Tanto en un caso como en otro, el fin de procurar un gobierno legítimo impone limitaciones a la obtención de la finalidad a la que se otorga preferencia y obliga, con ello, a la necesidad de ponderar las exigencias que dimanan de la satisfacción de los distintos fines propios de la representación. Conviene tener en cuenta que cualquier gobierno y representación que no sean percibidos como legítimos por los gobernados serán débiles y abrirán la puerta a crisis sistémicas.

## 22.4. REPRESENTACIÓN Y ELECCIONES

Como se desprende de lo dicho, el proceso electoral es el instrumento normal, en un Estado Democrático, y aun en uno meramente constitucional, para producir la representación. Es más, la elección es el principal procedimiento para obtener dicho resultado, y el único, con carácter general, posible en un Estado Democrático. Pero no se debe perder de vista que la elección no agota la representación.

Según hemos visto, la representación se define en último análisis en función de la semejanza. La elección es ciertamente un medio idóneo para producir representación, pues resuelve en un solo procedimiento el doble problema de la legitimación del gobernante y su designación concreta. No obstante, debe advertirse que la elección no es el único método para la designación de gobernantes, aunque sea el único democrático, y, al mismo tiempo, tampoco es el único procedimiento para generar repre-

sentación y, por ende, legitimidad. Si la representación descansa en la semejanza, cualquier procedimiento que permita generar dicha semejanza puede producir representación. Así, en una sociedad tradicional, la continuidad en el ejercicio del poder, las tradiciones, la religión o las costumbres pueden generar esa semejanza, y, por ende, producir representación. De otra parte, en las sociedades ideológicamente orientadas la representación puede producirse por vías distintas a la de la elección, del mismo modo que produce sistemas distintos de designación de gobernantes, como sucedía en los Estados de «socialismo realmente existente». Ahora bien, no debe perderse de vista que representación y democracia obedecen a principios parcialmente antitéticos. Mientras que lo específico de la Democracia es el principio de autogobierno popular, de tal modo que, al obedecer las decisiones colectivas, el cuerpo de ciudadanos se obedece a sí mismo, lo específico de la representación radica precisamente en la sustitución de los ciudadanos por sus representantes. Así, mientras la representación supone semejanza, la Democracia supone identidad, mientras la representación supone sustitución, la Democracia supone presencia directa y autodecisión.

Las elecciones son un tema central dentro del análisis politológico, que fue estudiado en un principio por John Stuart Mill, y más recientemente por autores como Duverger o Lijphart. De hecho, se celebran numerosos congresos y se publican también muchas revistas que se dedican en exclusiva al análisis del sistema electoral. La razón es evidente, las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Hasta el punto de que hay quien afirma que la existencia de elecciones es el elemento determinante del sistema político democrático. Las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de una democracia representativa. No en vano, son por todos conocidas las controversias que suelen acompañar a algunos procesos de-

mocráticos, a los que se acusa de falta de transparencia, manipulación de los votos, etc.

Al margen de esta consideración general, es importante destacar cuál ha sido la evolución histórica de las elecciones. En este sentido, Rokkan divide cinco períodos fundamentales:

1) Etapa previa a la Revolución Francesa, caracterizada por un alto grado de restricción del derecho de sufragio activo y pasivo. En ambos casos, el derecho solo se concedía por pertenencia al clero o la nobleza, de modo que quedaban fuera las clases populares.

2) Revolución Francesa. La Revolución implica la incorporación del principio de igualdad al discurso político, lo cual amplía el concepto del electorado a todos los ciudadanos. Aunque dicha igualdad es tan solo teórica, ya que se mantienen las restricciones al sufragio activo y pasivo, en función de unos criterios de renta y educación. Es el llamado sufragio censitario.

3) Del sufragio censitario al sufragio universal. Los progresos de la Revolución Francesa serán breves en el tiempo. Sin embargo, de manera gradual los países occidentales irán acogiéndose al derecho de sufragio censitario (e incluso ampliándolo ligeramente), bajo la utilización de criterios de renta y educación, principalmente, aunque también de color de piel o religión (por ejemplo, los católicos y judíos fueron excluidos del derecho de voto en Gran Bretaña hasta 1832). Un autor claramente defensor de este modelo de sufragio restringido fue Benjamín Constant (Botella, 1994: 357) porque, según él, *«la propiedad es la única que proporciona el ocio indispensable para la adquisición de las luces y la rectitud de juicio. Por consiguiente, solo ella hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos»*. Pese a lo cual, poco a poco, el sufragio censitario se amplía

gradualmente hasta llegar a la universalidad del sufragio tras la Primera Guerra Mundial.

4) Universalidad del sufragio masculino por edad. El primer sufragio universal que se acepta es el de los hombres blancos (el sufragio masculino negro será más tardío), siendo la única restricción al respecto la edad del individuo.

5) Universalidad del sufragio. La extensión del sufragio a todos los individuos, sean hombres o mujeres, blancos o negros, es obra del siglo xx, y en el caso de las mujeres habrá que esperar a que ellas demuestren su capacidad de contribuir a la sociedad tras las dos guerras mundiales, para que sus respectivos países les reconozcan tal derecho. De hecho, antes de la Primera Guerra Mundial, solo Australia (1901), Finlandia (1906) y Noruega (1907) admitían el sufragio femenino dentro de una sistema censitario, pero no universal.

Con todo, la posibilidad de votar no implica la existencia de una democracia, como se ha dicho. No en vano, una de las claves fundamentales al respecto, como destaca Max Weber, es la libertad de selección, es decir, solo cabe hablar de elección democrática cuando un individuo tiene la posibilidad de elegir libremente entre dos o más candidatos.

De ahí que Nohlen distingue entre dos tipos de elecciones: competitivas, semicompetitivas y no competitivas

*a*) Elecciones competitivas. En ellas existe un marco jurídico de garantías para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos, los cuales emiten libremente su voto. Estas elecciones son las propias de un sistema político donde existe pluralismo, esto es, donde se cumplen cinco condiciones según Nohlen:

– libertad de candidatura;

– competitividad entre candidatos;

– igualdad de oportunidades en la lucha electoral (p. ej., financiación pública);

– libertad de elección (voto secreto);

– decisión temporalmente revocable (elecciones periódicas).

*b*) Elecciones no competitivas. Son aquellas donde no existe pluralismo político por la restricción de los elementos citados anteriormente.

*c*) Elecciones semicompetitivas. Caracterizadas por un pluralismo político limitado porque existe una restricción de algunos de los cinco elementos anteriores.

Por otro lado, las elecciones competitivas no son solo la forma que tienen los individuos de elegir a quienes les representan en el gobierno y el Parlamento, sino que cumplen una función de legitimación del conjunto del sistema político, en la medida en que la periodicidad de las mismas contribuye a someter a los gobernantes elegidos libremente al mandato de los gobernados, y también tienen una función integradora, ya que canalizan los conflictos sociales, al institucionalizarlos y someterlos a ciertas reglas.

## 22.5. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL (I): EL SUFRAGIO

El problema de la definición del sufragio, bien como derecho, bien como función pública, recorre la literatura política del siglo XIX, y no hace otra cosa que encubrir la afirmación, o la negación, del sufragio universal y, consiguientemente, del Estado Democrático. En cuanto al fondo, se trata de una polémica superada por la evolución política y el triunfo del movimiento democrático, siendo el sufragio restringido un mero recuerdo o, en

el peor de los casos, un residuo histórico. No obstante, debe hacerse constar que la tesis que ve en el sufragio ante todo una función pública permite explicar satisfactoriamente algunas de las peculiaridades del régimen jurídico del sufragio.

El sufragio puede entenderse en sentido amplio y en sentido estricto, según el primero el derecho del cual es titular el miembro de un cuerpo político de participar de forma activa en la formación de la voluntad de la comunidad; en sentido estricto es el acto mediante el cual el ciudadano, a través de una manifestación de su voluntad, expresa una preferencia política. El medio de exteriorización de la misma es el voto. Por naturaleza, el sufragio es un derecho de carácter individual, que corresponde al ciudadano *qua* ciudadano, en cuanto la persona titular es miembro activo del cuerpo político, en cuanto miembro de la comunidad y que responde al viejo principio «*Quod omnes tangit*».

Pero, a su vez, se trata de un derecho de ejercicio colectivo, toda vez que la finalidad del mismo es formar la voluntad del cuerpo político, de la comunidad, a la que son llamados todos y cada uno de los miembros del cuerpo de ciudadanos. Se trata, pues, de un derecho del cual es titular el ciudadano en cuanto miembro del cuerpo político y dirigido a obtener una definición de la voluntad de la comunidad mediante la participación de los ciudadanos en consultas electorales. Es un derecho del cual es titular el ciudadano concreto, pero que no se ejerce en nombre propio, ni aisladamente, se ejerce en interés público, y de forma colectiva. Finalmente es un derecho que no puede ejercerse sin la concurrencia simultánea de garantías de autonomía (que permitan la libre formación y expresión de la voluntad del ciudadano) y de prestación, toda vez que sin una acción pública el ejercicio de un derecho que exige una compleja organización administrativa y servicial deviene sencillamente imposible.

Del doble hecho de que el sufragio se ejerce en interés público y se es titular del mismo merced a la pertenencia a la comunidad

dimanan las peculiaridades del mismo. Precisamente porque no se ejerce ni se es titular del mismo en razón de los intereses particulares, sino de los públicos, razón por la cual está sujeto a especiales condiciones de capacidad, se ha podido sostener razonablemente que el sufragio es una función pública. Ciertamente, el sufragio no es un derecho inherente a la persona humana, no es un «Derecho del Hombre» en la terminología liberal clásica. Desde el momento que su específico objeto es contribuir a la formación de la voluntad de la comunidad, tiene como condición indispensable la pertenencia a la misma, nos encontramos, por tanto, ante un «Derecho del Ciudadano», precisamente ante aquel que define al ciudadano en cuanto tal, ya que la titularidad del mismo es lo que permite diferenciar al nacional del ciudadano. Es el paradigma mismo de los «Derechos Políticos», de los que es núcleo esencial.

El sufragio se desdobla en dos derechos distintos, bien que estrechamente relacionados: el derecho de sufragio activo, es decir, el derecho a votar, y el derecho de sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser candidato para la provisión de cargos públicos y, en su caso, a ser elegido de conformidad con lo dispuesto por la ley. Como todo derecho, el de sufragio puede estar condicionado en punto a su ejercicio por condiciones de capacidad. Tales condiciones existen siempre, lo que diferencia al sufragio universal del restringido o censitario no es si las mismas existen, sino más bien su naturaleza y características. Existe sufragio universal en aquellos casos en los que el nacional es, en principio, titular del derecho, y las condiciones de capacidad exigidas son las mismas, o las más próximas posibles, a aquellas que determinan la capacidad general de obrar, de tal modo que la plenitud de los derechos civiles conlleve la titularidad y capacidad de ejercer el derecho de sufragio. Dicho de otro modo, el sufragio universal es la expresión misma de la igualdad política, el sufragio es universal cuando votan todos los miembros del cuerpo político con

capacidad de obrar y su intervención tiene la misma capacidad abstracta, inicial, de configuración del resultado, como reza el tópico: «*one man, one vote*».

El sufragio es restringido o censitario cuando para la titularidad o la capacidad de ejercicio del mismo se exigen condiciones especiales, distintas y suplementarias a la capacidad general de obrar, de tal modo que o bien no votan «todos» o bien, haciéndolo, el valor de su sufragio abstracto, inicial, varía en función de los requisitos exigidos por el Legislador. La forma más conocida, que fue general en Europa el pasado siglo, y que ha perdurado en algunos países hasta bien entrado el siglo XX, es la supeditación del derecho a condiciones de propiedad, que es lo que caracteriza el sufragio censitario en sentido estricto. Un autor claramente defensor de este modelo de sufragio restringido fue Benjamín Constant (Botella, 1994: 358) porque, según él, la propiedad es la única que proporciona el ocio indispensable para la adquisición de las luces y la rectitud de juicio; por consiguiente, solo ella hace a los hombres capaces del ejercicio de los derechos políticos. Pese a ello, poco a poco, el sufragio censitario fue perdiendo fuelle y cediendo paso a la universalidad del sufragio, alcanzándose el masculino tras la Primera Guerra Mundial y, posteriormente, el femenino.

Las condiciones de capacidad usuales son la nacionalidad, la residencia, la edad, el sexo, el goce de los derechos civiles y los requisitos de orden económico y social. Por lo que toca a la primera, la norma consiste en reservar el sufragio a los miembros del cuerpo político, del Estado, del que se trate. Dicha regla ha sido rígidamente seguida en el pasado, si bien los movimientos migratorios y los procesos de integración han tendido a favorecer el reconocimiento del derecho de sufragio a los no nacionales en las elecciones locales. Por lo que toca a la residencia, es general la negación del derecho de sufragio a los nacionales que no residen en el territorio del Estado, bien por las dificultades mate-

riales, bien por su vulnerabilidad al fraude. En lo que afecta al sexo, el derecho de sufragio ha sido negado a las mujeres desde los inicios del constitucionalismo, su introducción se produce primariamente en sociedades pioneras en las que el rol social de las mujeres es fundamental y solo se extiende como consecuencia del pleno reconocimiento de derechos civiles a las mujeres. Como el pleno disfrute de estos se determina normalmente por la edad a la que se estima se ha conseguido la necesaria madurez, se sigue que hay un estrecha vinculación entre sufragio y mayoría de edad, con marcada tendencia a la reducción de esta a largo plazo.

### 22.5.1. El sufragio activo

En cuanto al derecho de sufragio activo se refiere, normalmente hay tres requisitos que suelen ser obligatorios, como son:

1) Disponer de la ciudadanía o nacionalidad del país donde se celebran las elecciones (aunque algunos países permiten la capacidad electoral activa a los extranjeros en las elecciones municipales, como es el caso de los países de la Unión Europea, o del acuerdo de reciprocidad suscrito entre España y Noruega).

2) La edad: se refiere a cumplir una mayoría de edad electoral establecida en el derecho electoral. Históricamente, la edad electoral no solía coincidir con la mayoría de edad civil o penal. Así por ejemplo, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial la edad electoral se situaba en torno a los 25 años. E incluso en algunos países se señaló una edad diferente de madurez política para los hombres y las mujeres. Actualmente, la norma más frecuente es que la edad electoral se establezca sin distinción de sexos en los 18 años, salvo en los siguientes países: Brasil y Nicaragua

(16 años); en Austria (19); en Corea del Sur, Japón y Suiza (20); en Bolivia, Malasia, Pakistán y Singapur (21).

3) La plenitud de derechos civiles y políticos, lo que implica que se excluyen del derecho de sufragio activo a: los discapacitados mentales; los condenados a determinadas penas, ya sean delitos de tipo penal, fiscal, etc.; y las personas privadas de sus derechos políticos (por ejemplo, los miembros del partido nazi, colaboracionistas con algún régimen dictatorial, etc.).

El disfrute de las condiciones anteriores no presupone, sin embargo, la posibilidad de disfrutar de inmediato del derecho de sufragio, puesto que para ello es condición indispensable hallarse inscrito o inscribirse en el censo electoral. Por tanto, el censo electoral consiste en la relación de ciudadanos con derecho a voto en un determinado ámbito territorial. En ausencia de un riguroso censo electoral, el acceso a las urnas quedaría al arbitrio de quien controla las operaciones de la votación, admitiendo a unos y rechazando a otros en función de sus propios intereses. Es por ello que la existencia de un buen censo público es un instrumento de garantía contra el fraude en las votaciones, en un doble sentido. Por un lado, porque se evita que ejerza el derecho de sufragio quien no tiene tal derecho y, por otro lado, porque se impide que una persona vote más de una vez.

Con todo, el censo puede ser *automático o voluntario*. Históricamente la inscripción en el censo era un acto voluntario de los ciudadanos que manifestaban su deseo de constar en el registro. Pero esta voluntariedad determinaba en realidad la exclusión del censo de los sectores más desfavorecidos o menos informados. Esta situación se mantiene en la actualidad en EE.UU., mientras que en Europa la inscripción es un acto automático de la administración competente, con lo que se asegura que todos los ciudadanos tienen tal derecho, independientemente de que quieran ejercerlo o no.

Desde el punto de vista de la comunidad, a través del sufragio se realiza el ideal democrático del autogobierno del pueblo, del gobierno del pueblo por el pueblo mismo. Ahora bien, de este hecho, así como del dato esencial de que nos encontramos ante un derecho que se ejerce en interés público, puede deducirse una consecuencia: la configuración de la emisión del voto como un deber y la consiguiente definición del sufragio como un derecho-deber. No en vano, sin el efectivo ejercicio del derecho de todos —o al menos de la inmensa mayoría de los ciudadanos— quedaría sin satisfacer el interés público que se tutela a través del derecho, y resultaría desvirtuada la misma forma de gobierno. Sin embargo, no todos los electores ejercen tal derecho, por lo que electores y votantes no son sinónimos. De hecho, en algunos países, el número de ciudadanos que renuncia al derecho de sufragio es muy alto, como ocurre en EE.UU., a diferencia de la alta participación de Alemania, Bélgica o los países nórdicos.

A este respecto, cabe preguntarse por el sentido de la abstención. Esto es, la abstención ¿legitima o deslegitima un sistema de gobierno? La respuesta es compleja. Por un lado, si mediante el voto nos convertimos en ciudadanos, no tendría sentido la abstención, puesto que estaríamos haciendo una dejación de nuestras funciones políticas en democracia, es decir, nos estaríamos anulando como ciudadanos. Esto es lo que podríamos denominar la abstención indiferente, en la medida en que al individuo le da lo mismo vivir bajo el gobierno de un partido u otro, e incluso bajo un régimen democrático o uno autoritario, ya que, no siendo así, no se entendería que hiciera dejación de sus funciones de ciudadano. Pero, por otro lado, la abstención puede tener un carácter activo, racional y beligerante. Dicho de otro modo, el sujeto puede decidir no votar y ejercer así un voto de castigo contra el gobierno o el sistema que no le place, o, incluso, puede inclinarse por otras formas de participación directa no convencionales —ya sean legales o ilegales— como las manifestaciones,

las recogidas de firmas, las sentadas o las huelgas de hambre, con la finalidad de reclamar otros canales de participación o de *voz*, como diría Hirschman, utilizando la terminología de *Exit, Voice and Loyalty* (1977). En este último caso, ejercer la abstención no implicaría dejar de ser ciudadano.

En consecuencia, la abstención del individuo pasivo no ayudaría a legitimar el sistema, mientras que la abstención deliberada del individuo activo ayudaría, al menos, a pensar sobre la legitimidad del mismo. No obstante lo cual, tanto en un caso como en el otro, si la abstención resultara masiva, nos hallaríamos ante un grave peligro para la democracia. Dicho de otro modo, si la gran mayoría de los votantes hiciera uso de la abstención, estarían negándose a sí mismos la condición de ciudadanos. De ahí que la abstención en democracia solo puede ser aceptable si se mantiene dentro de unos límites reducidos, preferentemente en su variante de abstención beligerante.

La solución al problema de la abstención puede ser el establecimiento del sufragio obligatorio. Sin embargo, en ese caso, el voto perdería su condición de derecho y pasaría a ser solo un deber.

Al margen de la obligatoriedad o no del voto, como todo derecho, el de sufragio puede estar condicionado, en cuanto a su ejercicio, por condiciones de capacidad. Tales condiciones existen siempre. De hecho, lo que diferencia al sufragio universal del restringido o censitario no es si las mismas existen, sino más bien su naturaleza y características.

Existe sufragio universal en aquellos casos en los que el nacional es, en principio, titular del derecho, y las condiciones de capacidad exigidas son las mismas, o las más próximas posibles, a aquellas que determinan la capacidad general de obrar, de tal modo que la plenitud de los derechos civiles conlleve la titularidad y capacidad de ejercer el derecho de sufragio. Dicho de otro

modo, el sufragio universal es la expresión misma de la igualdad política. El sufragio es universal cuando votan todos los miembros del cuerpo político con capacidad de obrar y su intervención tiene la misma capacidad abstracta e inicial de configuración del resultado. Como reza el tópico: *one man, one vote* (un hombre, un voto).

El sufragio es restringido o censitario en sentido amplio cuando para la titularidad o la capacidad de ejercicio del mismo se exigen condiciones especiales, distintas y suplementarias a la capacidad general de obrar, de tal modo que, o bien no votan *todos*, o bien, haciéndolo, el valor de su sufragio varía en función de los requisitos exigidos por el Legislador.

### 22.5.2. El derecho de sufragio pasivo

La posibilidad de presentar una candidatura electoral depende de una situación jurídica, la capacidad electoral pasiva, definida en la normativa electoral de cada país. Pero, a su vez, depende de otras condiciones ajenas a la normativa, como son la capacidad financiera, el acceso a los medios de comunicación, el apoyo de un partido, etc. Al margen de estas circunstancias, lo importante es cumplir el requisito de «elegibilidad» establecido en la normativa electoral, lo que suele implicar cumplir los siguientes requisitos:

1) La ciudadanía: en algunos países los ciudadanos no nacionales del mismo no se pueden presentar como candidatos a las elecciones (aunque la tendencia actual es que este requisito va perdiendo vigencia).

2) La edad: para ser elegible suele exigirse una edad superior a la necesaria para acceder al derecho de voto[1], aunque hay países donde coinciden ambas edades[2].

3) La condición profesional: las legislaciones electorales suelen contener un marco de incompatibilidades para determinados profesionales que mantienen una especial relación con la Administración pública, como son los magistrados, militares o algunos funcionarios.

4) La condena penal: algunos delitos conllevan como pena accesoria la inelegibilidad, aunque no necesariamente la privación del derecho de sufragio activo. Esto sucede con las condenas por determinados delitos electorales.

5) La relación con el servicio militar o civil: algunas legislaciones electorales establecen una relación entre la elegibilidad y el haber cumplido el servicio militar o civil, excluyendo, por tanto, a quienes no lo han hecho (p. ej., Israel, donde incluso es difícil encontrar trabajo si no se ha hecho el servicio militar, ya se sea hombre o mujer)

6) El género: con el tiempo ha ido desapareciendo la condición de ser hombre para ser elegible, aunque este reconocimiento legal no se ha traducido en un gran incremento de las candidaturas de mujeres y todavía son pocas las que acceden a puestos como la presidencia de un país.

E incluso, en ocasiones, se exigen otros requisitos como la necesidad de tener el aval de un partido o de una cantidad determinada de firmas en apoyo de la candidatura; tener el domicilio en el distrito por el que se presenta el candidato, o asegurar una solvencia económica para asumir los gastos correspondientes a la presentación de una candidatura.

## 22.6. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL (II): EL CENSO Y SU ORGANIZACIÓN

El conjunto de ciudadanos con derecho de sufragio, o más exactamente, con capacidad electoral, forma el cuerpo electoral.

Hay que señalar que el cuerpo electoral no equivale al pueblo, pues mientras el pueblo comprende a la totalidad de los nacionales, el segundo solo comprende a aquellos nacionales que, reuniendo las condiciones de capacidad generales, no se hallan incursos en causa de incapacidad prevista por la ley. El cuerpo electoral, en cuanto que obra por la totalidad de los ciudadanos y en su nombre, es un cuerpo representativo, es el mayor de los cuerpos representativos. En cuanto tal, el cuerpo electoral es un órgano colegiado a través del cual la pluralidad de opiniones e intereses existentes en la sociedad concurren entre sí para producir una manifestación concreta de la visión del interés público prevalente en la sociedad misma. En tanto que cuerpo representativo mayor, la voluntad del cuerpo electoral se tiene por voluntad del pueblo y, en razón de ello, el cuerpo electoral deviene el titular efectivo de la soberanía en el Estado Democrático. En tanto que representante mayor del pueblo, el cuerpo electoral es, *de facto*, el soberano constitucional en el Estado Democrático.

Ahora bien, la voluntad manifestada por el cuerpo electoral no es otra cosa que una interpretación acerca de cuál sea la opinión u opiniones prevalentes acerca de la definición del interés público. Tal voluntad es producto de un acto complejo, realizado de acuerdo con lo que previene la legislación electoral. En otros términos, el resultado electoral es siempre una interpretación de la voluntad del cuerpo electoral, efectuada en el modo y formas previstos por la ley electoral.

La extrema amplitud del cuerpo electoral exige que, para asegurar el correcto desarrollo de las votaciones y la pureza del sufragio, así como para organizar las elecciones mismas, exista algún medio de control. Tal necesidad viene satisfecha por el censo electoral, que es el registro y relación de los ciudadanos con derecho de sufragio. En tal condición, el censo da certeza al cuerpo electoral y, como de testigo de la composición del mismo, es el instrumento empleado para proceder al control de las

votaciones en los procesos electorales. Consistiendo en un registro público, la cuestión clave que el censo plantea es la de la inscripción.

La inscripción acredita que una persona concreta es titular del derecho de sufragio y reúne las condiciones de capacidad necesarias para ejercerlo, en tal condición la inscripción es un requisito esencial para la válida emisión del voto, ya que es requisito necesario para la eficacia del derecho. La inscripción viene determinada por la titularidad del derecho, de tal modo que cualquier nacional que ostente aquella puede exigir su inclusión en el censo mismo. Por razones de control, dicha exigencia es absoluta por lo que toca al sufragio activo, si bien no lo es en igual medida por lo que toca al sufragio pasivo, pues al ser el número de candidatos forzosamente reducido resulta más fácil y expedito, y menos costoso, comprobar que el aspirante es titular del derecho por medios distintos de la inscripción censal. El censo, además de decirnos quién tiene derecho de sufragio, también nos indica dónde se debe ejercer dicho derecho, pues generalmente el sistema de listas electorales está estrechamente ligado a la distribución espacial del electorado, ya que aquellas suelen elaborarse a partir del dato fundamental de la residencia.

Respecto al método de inscripción hay dos grandes sistemas: el de inscripción voluntaria (empleado tradicionalmente en Francia o USA), y el más general de inscripción automática, o de oficio, por parte de la administración encargada. El primero tiene la ventaja de la flexibilidad, y el de aproximar el número de electores inscritos al de ciudadanos efectivamente activos, pero se presta a serios desajustes por omisión y es muy vulnerable a la manipulación. Por el contrario, en Europa continental es general el sistema de inscripción automática por parte de las autoridades, inscripción que puede ser reclamada o corregida, incluso por vía judicial, por los interesados.

Ahora bien, el censo por sí solo no resuelve todos los problemas que plantea la emisión del voto. Es preciso determinar, además, dónde el ciudadano debe ejercer su derecho. Lo cual plantea el doble problema de la distribución espacial del censo y el conexo de las circunscripciones.

El lugar de emisión del voto sigue generalmente el criterio de la residencia. La confección municipal del censo predetermina el lugar de emisión: el municipio donde el ciudadano figura como residente. En el caso de que el municipio sea grande se opera una división del mismo en distritos y secciones electorales, con el fin de aproximar el lugar de emisión al elector, hacer más sencillo el control y más fácil el procedimiento. Lo normal es que tal subdivisión se haga siguiendo la división administrativa municipal.

El criterio de la residencia no es absoluto, en punto a la emisión, admitiéndose dulcificaciones mediante procedimientos que permiten obviar su rigidez, recurriendo a formas de emisión distintas de la personal (voto por correo, por delegación, etc.) o a colegios electorales especiales (voto en consulado, por ejemplo).

## 22.7. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL (III): LA DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE ESCAÑOS Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES

### 22.7.1. El tamaño de la Cámara

El primer factor a considerar en un sistema electoral es el del tamaño del cuerpo representativo. La cuestión del tamaño es importante, no tanto por el tamaño en sí mismo, sino en cuanto a que la dimensión de la Asamblea tiene una influencia importante sobre la propia de las unidades electorales y esta, a su vez, lo tiene sobre los rendimientos de la fórmula electoral que en cada caso se adopte.

En principio la decisión sobre el tamaño es arbitraria, sujeta a cálculo político, cabiendo anotar, a lo sumo, que una Asamblea pequeña tiende a desempeñar mal las funciones de deliberación y representación que le son propias, y algo semejante sucede si el tamaño resulta excesivo.

El tamaño del Parlamento se puede fijar de modos diversos, que obedecen en el fondo a dos técnicas distintas: o bien existe un tamaño predeterminado y las unidades electorales y la distribución, en su caso, se ajustan periódicamente (método del cual es ejemplo la Cámara de Representantes de los Estados Unidos); o bien se establece una cuota —generalmente mediante la técnica de atribuir un escaño a un número determinado de habitantes —, y en cada convocatoria electoral, o periódicamente, se ajusta el tamaño de la Cámara a los cambios demográficos, siendo esta segunda la técnica de más frecuente utilización. En este último caso, el establecimiento de la cuota es arbitrario, y depende únicamente de la decisión política que adopte el autor de la Constitución o de la ley electoral, por lo que no es infrecuente que, al efecto de limitar la capacidad de las mayorías parlamentarias, se proceda a condicionar o determinar la cuota mediante reglas constitucionales.

El tamaño de la Cámara está estrechamente ligado a la decisión que se adopte sobre el tipo de unidad electoral que se va a escoger:

> *a*) Así, la elección en distrito uninominal favorece un tamaño considerable de la Cámara con la finalidad de que la relación electores/diputado sea baja. De hecho, solo en distritos electorales de reducido tamaño es factible que la opción que comentamos pueda tener el efecto de personalizar la elección, al facilitar la relación directa y el conocimiento inmediato de los candidatos y, en su caso, del diputado del distrito, que es el eje en torno al cual gira la figura del diputado electo en distrito uninominal[3].

*b*) Por el contrario, la opción a favor de la elección proporcional, que exige por naturaleza distritos electorales amplios para poder generar un resultado de proporcionalidad significativa, puede hacerse compatible con un tamaño moderado de la Asamblea, bastando para ello con que el número de distritos no sea grande. En contrapartida, la asociación de tamaño moderado de la Asamblea y un número elevado de distritos electorales hace que estos últimos tiendan a ser reducidos e induce la producción de resultados más próximos a un patrón mayoritario, como sucede en España.

### 22.7.2. Las circunscripciones: uninominales o plurinominales

Salvo en los casos de elección de magistraturas unipersonales (circunscripciones uninominales), la elección afecta a un alto número de puestos, lo cual plantea el problema de cómo se pueden distribuir los escaños. La primera solución, la más simple, es constituir el país en una única unidad electoral, de tal modo que todo el territorio nacional forma una única circunscripción en la que se eligen todos los escaños por todos los electores. Es el sistema de circunscripción nacional única o distrito único, solo empleado en Estados con sistema electoral proporcional y de tamaño reducido (como los Países Bajos o Israel).

Tal solución es extremadamente rara, lo normal es que la legislación electoral (o la misma Constitución) prevean el establecimiento de una pluralidad de unidades electorales. En nuestro derecho electoral es tradicional denominar a tales unidades distrito si las mismas son uninominales, es decir, si eligen un solo escaño, y circunscripción si son plurinominales y eligen varios. El sistema de pluralidad de circunscripciones es el general.

La elección en circunscripción plurinominal tiene en común con la elección en distrito uninominal el requerir de una clave de

representación, es decir, de un criterio o conjunto de criterios que permitan distribuir el total de los puestos en disputa entre el conjunto de las unidades electorales. La técnica de largo más usada al crear las circunscripciones pasa por establecer una ratio diputados/población y atribuir a cada circunscripción el número aproximado de puestos que se corresponden con el múltiplo de la ratio que comprende la población de la circunscripción misma. La clave de representación será tanto más respetuosa con el principio de sufragio universal, cuanto menores sean las desviaciones existentes entre el reparto de escaños y la distribución espacial de la población. No obstante, no son infrecuentes las desviaciones puntuales para facilitar la representación de territorios ultramarinos (los 4 escaños de Groenlandia y las Färoe en el Folketing danés, por ejemplo), o de las minorías étnicas (los escaños de las minorías nacionales en Croacia o Eslovenia). En Europa, el único caso de desviación sistemática y de cierta consideración es el del Congreso de los Diputados español, como se explicará más adelante.

La determinación de la circunscripción es un elemento fundamental en los casos en los que aparece asociada al uso de una fórmula electoral proporcional, ya que la inmensa mayoría de estas últimas es sensible, bien que en términos distintos, al tamaño de la circunscripción. Es decir, una fórmula que, en principio, es proporcional puede perder en la práctica buena parte de esa proporcionalidad en función del tamaño de la circunscripción. Esa sensibilidad tiende a ser más elevada en los casos de las fórmulas electorales que distribuyen restos atendiendo al criterio de la mayor media, y más reducida en los demás casos. En términos generales, cuanto mayor sea el tamaño medio de la circunscripción y menor la dispersión del tamaño de las mismas, menor será la influencia de dicha técnica en la determinación del resultado electoral, y viceversa.

La opción a favor de la elección en distrito uninominal tiene una consecuencia nada desdeñable: acarrea una fórmula electoral de carácter mayoritario, es decir, sale elegido el candidato más votado. Ello se puede realizar por mayoría simple o por mayoría absoluta (en cuyo caso suele ser habitual tener que realizar una doble vuelta).

Sin embargo, existen tres posibilidades que permiten combinar los distritos uninominales con las fórmulas proporcionales:

1) El «sistema proporcional personalizado». Al emplear el modelo alemán, la fórmula que determina el número de escaños no es la mayoría simple, sino una fórmula proporcional, por lo que la mayoría simple solo opera para escoger quiénes serán una parte del total de los diputados, volviendo al ejemplo valenciano.

2) El «sistema mixto», en este caso, a través de dos vías: el método búlgaro (que combina la elección de unos escaños por un sistema mayoritario y otros por un sistema proporcional); o bien la combinación del sistema mayoritario con el cómputo de los restos, que permite aminorar el efecto mayoritario del resultado, obteniendo por tanto un sistema proporcional impuro, pero proporcional, al fin y al cabo.

3) El «voto único transferible», que permite trasladar los votos sobrantes de los candidatos que ya obtuvieron un escaño (o que no tuvieron ninguno) a las segundas, terceras, cuartas o «X» opciones escogidas por los ciudadanos (voto preferencial).

Al margen de cuál sea la opción escogida, en todos los supuestos anteriores hay que delimitar geográficamente el mapa electoral, lo cual exige tomar una decisión política sobre cómo se deben crear los distritos uninominales y plurinominales.

El diseño de los distritos uninominales exige escoger un ratio de representación entre la población y los representantes. Esto es, la clave de representación generalmente utilizada consiste esencialmente en fijar una ratio Diputado/población (por ejemplo, un diputado por cada 35.000 habitantes o fracción superior a 17.500 en la ley electoral española de 1846)[4], resultando prácticamente imposible recurrir a un diseño del mapa electoral que tome como base las unidades administrativas o políticas de naturaleza territorial existentes. Por ello, si tenemos en cuenta la muy heterogénea disposición de la población en el espacio, se termina por recurrir al diseño del mapa electoral según criterios necesariamente arbitrarios.

La dificultad de diseñar mapas electorales se puede paliar introduciendo correctores, siendo los más usuales el tener en cuenta la continuidad espacial de cada uno de los distritos, respetar en lo posible la unidad de las administraciones territoriales afectadas y, en su caso, velar por las minorías étnicas o religiosas. De todas formas, ninguno de estos correctores resuelve el problema de fondo: el sistema atribuye a la autoridad responsable del diseño del mapa electoral un grado de discrecionalidad muy elevado. Como el apoyo de las fuerzas políticas no se distribuye homogéneamente en el espacio, esa discrecionalidad abre la puerta a la manipulación del diseño del mapa electoral al efecto de predeterminar los resultados, haciendo el sistema vulnerable, por un lado, al reparto desigual de los Diputados y, por otro, al *gerrymandering*.

> 1) Reparto desigual de escaños: el uso manipulativo de lo que Lijphart (1991) denomina el reparto no equitativo de escaños explica por qué, como reacción frente a este tipo de prácticas, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos abandonó desde los primeros años sesenta la consideración de los problemas electorales como *political questions* no justiciables, y desencadenó la denominada *revolución del*

*prorrateo*, que ha conducido al establecimiento de una doctrina que estima inconstitucionales aquellos mapas electorales que contengan distritos cuya población se desvíe de la media en más de un 5%, directriz que ha sido incluso asumida por otros países.

2) G*errymandering*: tiene que ver no con el tamaño, sino con el diseño de los distritos electorales. Aquí, la práctica viciosa consiste en dibujar los distritos electorales al efecto de favorecer la preferencia del diseñador en el mapa electoral. Sin duda, el caso más conocido es el diseño del mapa electoral francés —en especial para el caso de París— producido en 1958, que permitió que el Partido Comunista Francés (PCF), pese a ser en términos electorales el mayor partido de Francia, quedara reducido a solo diez escaños en la Asamblea Nacional.

En la práctica, «reparto no equitativo» y *gerrymandering* aparecen estrechamente asociados, por lo que dada la trascendencia que tales prácticas manipulativas pueden tener, coloca en primer plano la cuestión de quién y cómo diseña el mapa electoral.

Tabla 7. Autoridad que efectúa la delimitación de los distritos electorales

| AUTORIDAD | ESTADOS |
|---|---|
| Parlamento | Alemania, Bulgaria, Bélgica, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Islandia, Irlanda, Japón, Polonia, R. Checa y Suecia |
| Parlamento y Comisión de límites | Albania, Letonia y Macedonia |
| Gobierno | Hungría |
| Comisión de Límites | Australia, Canadá, India, Lituania y Reino Unido |

Fuente: Aceproject www.aceproject.org

## 22.8. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL (IV): LA TIPOLOGÍA DEL VOTO

Según el número de puestos para el cual se vota, y el ámbito de discrecionalidad que se reconoce al elector, cabe diferenciar entre voto uninominal, cuando el elector no puede votar más que a un candidato, y el voto de lista, cuando el elector puede votar a dos o más candidatos, adoptando el voto la forma de una relación.

*a*) El uninominal se da, generalmente, en aquellas elecciones en las que no hay más que un puesto en disputa. Debe tenerse en cuenta que, aun cuando estadísticamente el voto uninominal coincida mayoritariamente con la elección a cargos uninominales, no tiene por qué ser necesariamente así. Caben tanto el voto de lista para elección uninominal (el escrutinio australiano, por ejemplo), como el voto uninominal para elección plurinominal (el *voto único no transferible*, pongamos por caso).

*b*) El voto de lista, por su parte, es el mayoritariamente empleado en las elecciones legislativas, siendo compatible tanto con los tipos de escrutinio mayoritario, como con los proporcionales. No obstante, el voto de lista registra muy numerosas variantes, según sea la configuración legal de dicha lista. Así caben dos posibilidades de listas:

— Lista abierta. Es la conformada libremente por el elector, de tal modo que este puede confeccionarla incluso tomando nombres de varias candidaturas diferentes[5]. La práctica según la cual el elector puede formar una lista de votación con candidatos de varias candidaturas se denomina *panachage*, según hemos visto.

— Lista cerrada. Se da en aquellos casos en los que el elector puede optar entre varias listas o candidaturas, pero no confecciona libremente una lista, sino que

debe optar necesariamente por una de las listas presentadas, sin recurso a la combinación o mezcla de candidatos. A su vez, la lista cerrada permite dos variantes: la lista cerrada y bloqueada, cuando el elector no puede alterar ni los nombres que figuran en la relación, ni el orden de los candidatos, es decir, cuando el voto es necesariamente de adhesión, como en la elección del Congreso de los Diputados en España[6]; y la lista cerrada y no bloqueada, prevista en aquellos casos en los que el elector no puede alterar los nombres de los candidatos en la lista, pero sí puede alterar el orden de la misma, o acumular sufragios en uno o varios candidatos (un ejemplo, la elección de la *Eduskunta* en Finlandia).

Como colofón, puede resultar interesante hacer un recorrido por las modalidades de voto y lista existentes en Europa que vienen recogidas en la siguiente tabla:

Tabla 8. Tipología del voto en Europa

| PAÍS | VOTO | LISTA ABIERTA | LISTA CERRADA | LISTA CERRADA Y BLOQUEADA |
|---|---|---|---|---|
| Reino Unido | Uninominal | | | |
| Irlanda | Lista | X | | |
| Noruega | Lista | | X | |
| Suecia | Lista | | X | |
| Finlandia | Lista | | X | |
| Dinamarca | Lista | | X | |
| Alemania | Lista/Uninominal | | | X |
| Austria | Lista | | X | |
| Suiza | Lista | X | | |

| PAÍS | VOTO | LISTA ABIERTA | LISTA CERRADA | LISTA CERRADA Y BLOQUEADA |
|---|---|---|---|---|
| Italia | Lista | | X | |
| Países Bajos | Lista | | X | |
| Bélgica | Lista | | X | |
| España | Lista | | | X |
| Portugal | Lista | | | X |
| Malta | Lista | X | | |
| Grecia | Lista | | X | |
| Francia | Uninominal | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse en el cuadro adjunto, el sufragio de lista es aplastantemente mayoritario en Europa Occidental. Además, dentro del sistema del voto de lista, la lista cerrada y bloqueada es ampliamente minoritaria. De hecho, la regla general en las democracias europeas es el voto de lista combinado con algún tipo de voto de preferencia, bien sea la lista abierta o la cerrada no bloqueada, bien sea mediante otras técnicas funcionalmente equivalentes.

## 22.9. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL (V): LA BARRERA ELECTORAL Y LOS TIPOS DE ESCRUTINIO

### 22.9.1. La barrera electoral

La barrera electoral es un instrumento para limitar el acceso a la representación de candidatos o formaciones que accederían a la misma de acuerdo con las reglas generales del sistema, caso de no existir ese obstáculo adicional. Se trata, por tanto, de un *insti-*

*tuto contraminoritario* y, por ello, supone un correctivo de la representación proporcional en el sentido de aumentar la representación de las mayorías, concediendo a estas mayores rendimientos. En esencia, la barrera consiste en la exigencia de un apoyo electoral superior al umbral de acceso al efecto de contar con la posibilidad de obtener escaños. Como gráficamente dice la legislación electoral española[7], los candidatos o partidos que quedan por debajo del nivel de apoyo exigido «no son tenidos en cuenta» al efecto del reparto de escaños.

La barrera puede consistir, bien en la exigencia de alcanzar un número mínimo de escaños para «ser tenidos en cuenta» (un escaño en alguna circunscripción, como sucede en Noruega, o los tres mandatos directos que exige la ley federal alemana), bien exigir una determinada cuota mínima (el 5 % del voto federal en el caso alemán), o incluso en exigir una serie de cuotas crecientes (como en el caso checo).

Otra posibilidad es no exigir barrera alguna para entrar en el reparto electoral. Sin embargo, en nuestro país no es habitual la no exigencia de una barrera electoral (salvo cuando opera el principio mayoritario, por ejemplo, como ocurre en Ceuta y Melilla o en Senado).

Tabla 9. Incidencia de la barrera electoral en los Estados

| BARRERA | NÚMERO DE ESTADOS | PORCENTAJE (%) |
|---|---|---|
| No existe | 68 | 52,3 |
| Existe | 41 | 31,5 |
| No resulta aplicable | 21 | 16,2 |

Fuente: Aceproject.

Tabla 10. Tamaño de la barrera electoral en Europa

| TAMAÑO | ESTADOS |
|---|---|

| | |
|---|---|
| Superior al 5 % | Polonia y República Checa |
| 5 % | Alemania, Croacia, Eslovaquia, Hungría, Letonia y Montenegro |
| 4 % | Albania, Bulgaria, Estonia, Noruega y Suecia |
| 3 % | España |
| Inferior al 3 % | Israel y Países Bajos |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UIP.

En líneas generales, la mitad de los países cotejados aplica una barrera electoral y la otra mitad no lo hace. En caso de aplicarla son barreras que afectan a formaciones minoritarias, ya que no es habitual que superen el 5 %, aplicándose generalmente entre el 3 % y el 5 % de los votos válidos emitidos.

### 22.9.2. Los tipos de escrutinio: fórmulas mayoritarias o proporcionales

Atendiendo a la fórmula electoral, como elemento distintivo para clasificar los sistemas políticos, deberíamos hablar de sistemas de fórmula mayoritaria y sistemas de fórmula proporcional (o distributiva).

En el primer grupo se incluirían todos los sistemas que proponen la asignación de escaños en disputa a quien obtiene la mayoría (relativa o absoluta) de los votos emitidos. Ello supone que el voto a favor del candidato ganador es eficaz, mientras que el voto a cualquiera de los demás candidatos es inútil. Se puede exigir, en tal caso, ser el más votado (mayoría simple) o bien obtener la mayoría absoluta (que consiste en la mitad más uno de los votos). En caso de no obtener la mayoría absoluta, es habitual que exista una segunda vuelta que se decide por mayoría simple (también llamada «mayoría románica»).

Por el contrario, los sistemas de fórmula proporcional se encargarían de distribuir los votos entre las candidaturas. De mane-

ra que todos los votos tienen eficacia en la distribución de escaños.

La gama de fórmulas proporcionales es variadísima, girando todas en torno a la idea de repartir los escaños en razón del número de sufragios. Con todo, no existe ningún país del mundo que tenga una fórmula neutra en la que X % de votos sea igual a X % de escaños, de modo que siempre hay una pequeña prima (de escaños) para los ganadores, y una merma de su representación para los perdedores.

Existen dos grandes grupos de fórmulas proporcionales, lo que llamaremos los «métodos del cociente electoral» y los «métodos del divisor».

El procedimiento más elemental para efectuar la distribución proporcional es el método del cociente electoral: al dividir el número de votos válidos emitidos a candidaturas (VVEC) entre el del total de escaños en disputa, se obtiene un cociente electoral que actúa como cifra repartidora; para efectuar la distribución de escaños, se divide el número de votos de cada partido por el cociente electoral o cifra repartidora, y se determina el número de escaños obtenidos por cada candidatura. No obstante, la división rara vez es exacta, lo que da lugar a la aparición del problema de los restos. Tal problema se puede solucionar bien por la manipulación del cociente (obteniendo uno más bajo —cociente electoral rectificado— mediante el incremento del denominador), bien mediante el uso de criterios adicionales para la atribución de restos (resto mayor o resto menor).

Otra alternativa es prescindir de los métodos del cociente y utilizar los métodos del divisor que atienden a la lógica de la media mayor. Entre los métodos del divisor está la fórmula D'Hondt, por ejemplo.

Tabla 11. Fórmulas electorales de reparto de escaños a través de los métodos del cociente y del divisor

| MÉTODOS DEL COCIENTE ELECTORAL (CE) | MÉTODOS DEL DIVISOR |
|---|---|
| Cuota Hare simple (o Andrae)<br>CE = Nº votos válidos emitidos a candidaturas / Nº escaños | Serie D'Hondt<br>Divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6……n<br>(n = número de escaños en disputa) |
| Cuota rectificada<br>(Hare rectificada o Hagenbach-Bischof)<br>CE = Nº VVEC / (n +1) | Serie Saint-Lagüe [8]<br>1, 3, 5, 7, 9, etc.<br>(hasta el divisor impar inmediato superior a «n») |
| Cuota Droop [9]<br>CE= Nº VVEC + 1 / (n +1) | Serie Udda o Saint-Lagüe rectificada<br>1, 3, 5, 7, 9, etc.<br>(hasta el divisor impar inmediato superior a «n») |
| Cuota Imperiali [10]<br>CE = Nº VVEC<br>(n +2) | Serie Imperiali<br>2, 3, 4, 5, 6……n |
| Cuota Imperiali reforzada<br>CE = Nº VVEC<br>(n +3) | Serie Danesa<br>1, 4, 7, 10, 13, etc.<br>(hasta el divisor inmediatamente superior a «n») |

[8] La variante alemana o Saint Lagüe/Schepers consiste en emplear los divisores 0,5-1,5-2,5…..hasta n,5.

[9] Su efecto es más favorable a los partidos mayores que el que obtienen mediante la aplicación del sistema Hare, aunque menos que por el sistema Imperiali. Usualmente habrá menos candidatos elegidos por cociente que escaños disponibles. Los escaños faltantes se suelen repartir por un sistema como el método del resto mayor.

[10] Esta cuota se utiliza en Ecuador desde 2004 y anteriormente fue usada por Italia (1956-1991). Su efecto es más favorable a los partidos mayores que Droop o Hare. Pero existe el riesgo de que haya más candidatos elegidos con cuotas completas que escaños, es decir, que haya un número incorrecto de candidatos, lo que requiere un ajuste posterior. Este fallo hace que el sistema no se use apenas.

Fuente: Elaboración propia.

No existen muchas diferencias, en términos de resultados electorales, a la hora de emplear unas fórmulas proporcionales u otras, ya que los mayores efectos sobre los resultados los producen el tamaño de las circunscripciones y, en menor medida, las barreras electorales (siempre y cuando sean elevadas y, por tanto, operativas a la hora de dejar fuera del reparto electoral a muchos partidos).

## 22.10. TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS ELECTORALES: LOS SISTEMAS MAYORITARIOS, LOS SISTEMAS PROPOR-

El sistema electoral es el conjunto de institutos mediante los cuales se convierten en escaños los sufragios emitidos por los miembros del cuerpo electoral. Como todo sistema, el electoral está integrado por una pluralidad de elementos que interaccionan entre sí para producir un determinado resultado. Ciertamente la fórmula de reparto es la parte más llamativa de un sistema electoral, razón por la cual en el lenguaje ordinario se suele identificar el tipo o fórmula de escrutinio con el sistema electoral, pero dicho elemento solo es uno de los que integran y definen el sistema, y no es necesariamente el más importante a la hora de determinar los resultados.

Los elementos esenciales de un sistema electoral son el sufragio, el tipo de voto, la circunscripción y su amplitud y la fórmula electoral o tipo de escrutinio. El resultado del proceso electoral depende en buena medida de la concreta articulación que, en el seno de cada sistema electoral, se dé a esos factores. En consecuencia el sistema electoral debe contemplarse en conjunto, pues es el conjunto, y no uno o varios de sus elementos, quien determina la interpretación legal de los sufragios que tiene por consecuencia la elección.

Debe subrayarse enérgicamente que la caracterización de un sistema electoral no depende exclusivamente de la fórmula o tipo de escrutinio, y que una definición de este (mayoritaria, proporcional o mixta) no determina por sí sola el carácter del sistema electoral. Es más, es posible obtener un sistema proporcional con un tipo de escrutinio mayoritario, mixto o proporcional, y viceversa. Un adecuado juego con el valor del voto, el tamaño y número de las circunscripciones, el tipo de voto y una bien escogida fórmula de reparto pueden dar lugar a muy distintos resultados, y pueden configurar muy variados sistemas electorales.

En principio un sistema electoral es mayoritario si su finalidad primaria es producir mayorías parlamentarias capaces de dar soporte a un gobierno, y la misma prevalece sobre cualquier otra. El sistema electoral mayoritario obedece a la regla de la preferencia en favor del más votado, y está diseñado de modo y manera que el partido primero en orden de votación obtiene necesariamente una neta sobrerrepresentación en términos de escaños, en tanto que las minorías obtienen menor representación parlamentaria, de tal modo que su participación en la representación es notablemente menor que la obtenida en el cuerpo electoral. Por el contrario, un sistema electoral proporcional obedece a la regla de la distribución de puestos según la distribución del voto en el cuerpo electoral, de tal modo que cada partido obtiene una parte alícuota de la representación parlamentaria similar a la obtenida en términos de votos populares. Un sistema electoral proporcional tiene por finalidad prioritaria dar una imagen lo más fiel posible de los grupos políticos con significación social así como de su importancia relativa.

Caben sistemas electorales mixtos. Estos se dan en aquellos casos en los que hay más de una clase de unidad electoral y a cada una de ellas se les anuda una fórmula electoral que obedece en cada caso a un principio matemático distinto, de tal modo que una parte de los escaños se eligen mediante un sistema mayoritario y otra u otras partes se eligen mediante representación proporcional.

### 22.10.1. Sistemas mayoritarios: la lógica de la representación-mandato. Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Francia

Con alguna excepción, entre las que destaca Francia, el núcleo central de los sistemas regidos tradicionalmente por la lógica de la representación-mandato y la fórmula mayoritaria pertenece al mundo anglosajón.

En relación con el mundo anglosajón, cabe preguntarse el porqué de la fidelidad al sistema mayoritario. A este respecto, los autores encuentran diversas respuestas. Por un lado, estaría la explicación histórica de la fuerte influencia política y cultural ejercida por la antigua metrópoli británica. Pero, por otro lado, también habría que subrayar las características sociológicas de algunos de dichos países, como EE.UU. o Canadá, donde se trata de Estados fundados por poblaciones emigradas que no importaron consigo los conflictos socioeconómicos y religiosos de la vieja Europa y donde la oportunidad de prosperar estaba abierta a todos. Aunque hay que decir también que, paradójicamente, el modelo electoral de la metrópoli ha sido aplicado también en sociedades con un alto nivel de fragmentación sociológica, como la India, en base a clases, razas, etnias, castas, lenguas o religiones.

*Reino Unido*

La historia moderna del sistema electoral mayoritario se inicia con la *Reform Act* de 1832, a la que le seguirán las disposiciones legales de 1867 y 1884-1885, que amplían el sufragio y racionalizan las prácticas electorales. En este punto, es muy importante citar la *Representation of the People Act* de 1918, que concede el derecho de voto a todos los varones mayores de edad y a las mujeres mayores de 30 años. Poco más tarde, en 1928, se establece el sufragio universal con la extensión del derecho de voto a todas las mujeres mayores de edad y en 1969 la mayoría de edad electoral se sitúa en los 18 años.

Pero los rasgos electorales del sistema se mantienen invariables desde 1985. La razón fundamental consiste en que el Partido Conservador no veía en el naciente laborismo una amenaza, ya que, con su política social paternalista y protectora, el PC conseguía mantener sus apoyos electorales. A ello hay que añadir que el Partido Laborista también veía ventajas en el sistema mayoritario porque eliminaba al partido liberal como alternativa de go-

bierno. De modo que ninguno de los dos grandes partidos asumió la defensa del proporcionalismo.

En consecuencia, desde 1885 la competición electoral en el Reino Unido se desarrolla:

— En distritos uninominales.

— Fórmula electoral de mayoría simple (consigue el escaño el candidato que tiene el mayor número de votos emitidos). Y cuando hay solo dos candidatos la elección se resuelve a favor de quien obtiene la mitad más uno de los votos.

— Más de la mitad de los distritos son considerados como distritos seguros, puesto que la mayoría de los votos ha beneficiado durante años a un mismo partido. Los llamados distritos marginales, con resultados inciertos, son los que concentran el esfuerzo principal de los partidos.

*Estados Unidos*

En EE.UU., la Constitución de 1787 tan solo señalaba el carácter electivo del Presidente y de los miembros del Congreso. Siendo la responsabilidad de dictar las disposiciones en materia electoral de cada uno de los Estados. De manera que aspectos como la extensión del sufragio se producirán en tiempos distintos en cada Estado.

El sufragio universal masculino (de los blancos) está vigente en todos los estados en 1860. Mientras, la mujer consigue el voto en un proceso gradual que se inicia en Wyoming en 1869 y se extiende en 1920 al conjunto del territorio, con la aprobación de la Enmienda XIX de la Constitución. Sin embargo, el voto que más tarda en aceptarse es el voto negro, que tendrá que esperar hasta 1965. En 1971 la mayoría electoral se fija a los 18 años.

Con todo, hay que señalar que la inscripción voluntaria y no automática en el censo electoral norteamericano conlleva unas

elevadas tasas de abstención (40-50 % de la población con mayoría de edad electoral).

Por otro lado, la elección de los miembros del Congreso se hace sobre la base de distritos uninominales y una fórmula de mayoría relativa.

*Australia*

Australia es un Estado federal de tipo parlamentario definido como tal en la Constitución de 1901. Con anterioridad, el continente australiano se hallaba dividido en seis colonias británicas poco relacionadas entre sí. Durante el siglo XIX, la autoridad militar británica gobernaba una población constituida por colonos y prisioneros deportados de la metrópoli, junto a los nativos. Hacia 1850 comienzan a establecerse sistemas democráticos en las provincias, con el reconocimiento temprano del sufragio universal masculino, e incluso desde 1894 las mujeres acceden gradualmente al voto. En 1908 se extiende el voto a toda la población mayor de edad.

El Parlamento federal es bicameral, constituido por un Senado (con igual número de representantes para cada uno de los Estados) y una Cámara de Representantes, en la que los Estados obtienen un número de miembros proporcional a su población.

El Senado es elegido bajo la modalidad de voto único transferible (el elector elige un único candidato, pero ordena sus preferencias). Por su parte, la Cámara es elegida con arreglo a una mayoría absoluta que incorpora una modalidad de voto preferencial que se conoce como voto alternativo. Esto es, el votante expresa un orden de preferencias entre candidatos. La mayoría absoluta exigida para la elección se computa en base a las primeras preferencias obtenidas por cada candidato, a las que se suman, en caso de ser necesario, las preferencias que se confían a los demás candidatos. El caso australiano revela que su utilización aumenta el

grado de proporcionalidad respecto de la fórmula de la mayoría simple.

*Francia*

Francia constituye una excepción en los sistemas electorales de la Europa continental, ya que es el único que se rige por un sistema mayoritario, basado en la elección por mayoría absoluta con recurso a una segunda vuelta.

En cuanto al derecho de sufragio, fue la II República francesa en 1848 la primera en proclamar el sufragio universal masculino en Europa, aunque este no se extendió a las mujeres hasta 1946.

Desde 1848, ha sido la elección por mayoría absoluta a dos vueltas la que ha regido la mayoría de las contiendas electorales (excepto 1919-1927, 1946-1956 y 1986). El territorio está dividido en 577 circunscripciones uninominales fijadas por ley. La elección se resuelve en una primera vuelta si un candidato obtiene la mayoría de los votos emitidos (sin contar los votos blancos y los nulos). Si no se alcanza dicha mayoría, lo cual es habitual, se recurre al *ballottage*, es decir, se procede a realizar una segunda vuelta. La segunda vuelta está reservada a los 2 candidatos más votados en las elecciones presidenciales o, en el caso de las elecciones a la asamblea, compiten los candidatos que en la primera vuelta hubieran obtenido una cantidad de votos igual o superior al 12,5 % de los electores censados en el distrito.

La segunda vuelta tiene la ventaja de que no opera un voto útil, como en los sistemas de mayorías simples, e incluso los partidos minoritarios tienen opciones de influir en el gobierno, al apoyar las candidaturas de otros partidos grandes, afines ideológicamente.

### 22.10.2. Los sistemas proporcionales: la lógica de la representación-muestra. Países Bajos y Dinamarca

Los sistemas electorales con lógica de la representación-muestra serían los que buscan un resultado proporcional. Son muy abundantes los ejemplos en la Europa occidental, con la única excepción de Francia. Se pueden citar ejemplos como los Países Bajos, Dinamarca o España (aunque en el caso español, el tamaño pequeños de los distritos provinciales genera un efecto que reduce la proporcionalidad).

*Países Bajos*

La Cámara Baja está integrada desde 1956 por 150 escaños, elegidos en una circunscripción única. La magnitud de la circunscripción, por tanto, coincide con la magnitud de la cámara (150 escaños). Esta elevada magnitud del distrito tan solo se repite en países como Israel y en las elecciones europeas en España. Por otro lado, la fórmula aplicada para asignar los escaños es la fórmula d'Hondt. La combinación de una fórmula proporcional con un distrito tan amplio produce unos efectos muy proporcionales.

*Dinamarca*

El Parlamento es unicameral. El *Folketing* se compone de 179 escaños. De ellos, cuatro responden —sin consideración de la población— al territorio de Ultramar, correspondiendo dos a Groenlandia y dos a las islas Fëroe. Estos cuatro escaños son elegidos mediante el sistema británico de mayoría relativa. Los 175 escaños continentales se eligen del siguiente modo:

> 1) 135 escaños se distribuyen en 23 circunscripciones, cuya dimensión es media (7´29), y su dispersión regular. La elección se verifica de acuerdo con la fórmula *Saint-Laguë* igualado;
>
> 2) los 40 restantes forman un mecanismo de igualación, siendo elegidos mediante listas nacionales según el método del cociente electoral y la fórmula del mayor resto. Tienen acceso al reparto igualatorio en lista nacional

los partidos que, al menos, hayan alcanzado un 2 % de los votos emitidos en la nación, o un escaño en las circunscripciones, o la cifra media necesaria para obtener escaño en dos circunscripciones.

El reparto en listas nacionales tiene una importancia capital para los pequeños partidos y explica en buena medida la elevada proporcionalidad del sistema.

### 22.10.3. Los sistemas «mixtos»: Alemania

Los mal llamados sistemas mixtos implican la combinación de la lógica mayoritaria y la lógica proporcional a la vez, aunque en la práctica tiende a prevalecer una de las dos fórmulas, por lo que sería mejor hablar de sistemas de mayoría restringida o sistemas semiproporcionales.

El sistema electoral alemán es un sistema combinado que vincula la regla de la mayoría con el principio de representación proporcional, pero que resulta totalmente proporcional, hasta el punto de que puede ser considerado uno de los sistemas más proporcionales del mundo.

Las ventajas en términos de representación y de satisfacción del ciudadano con el sistema son, por tanto, evidentes. De hecho el sistema alemán también se llama «sistema proporcional personalizado», porque se permite a los ciudadanos escoger de forma directa quiénes serán los representantes que ocuparán los escaños, dando prioridad a dichos candidatos frente a los que están en las listas cerradas y bloqueadas (*Landeslisten*).

La desventaja del sistema también es evidente: resulta complicado lograr una mayoría absoluta con dicho sistema. Esto conlleva, necesariamente, adoptar acuerdos y coaliciones entre la fuerza política ganadora en las elecciones y otras fuerzas minoritarias (Vidal Prado, 2012).

A saber, la Ley Electoral alemana (*Bundeswahlgesetz*) establece que el elector tiene un llamado «doble voto», es decir, cuenta con dos votos (en una misma papeleta electoral):

1) El primer voto es para escoger los candidatos en distritos uninominales. Es el llamado voto individual (*Ertstimme*)

2) El segundo voto sirve para elegir la lista regional (cerrada y bloqueada), es el *Zweitstimme*.

Igualmente, puede optar por partidos diferentes al ejercer su doble voto, lo cual es cada vez más frecuente, ya que los partidos pequeños hacen campaña electoral en ese sentido, apelando al voto útil de los ciudadanos (en función del cálculo que realizan sobre los réditos que conseguirán a tenor de los sondeos preelectorales). Es el llamado voto cruzado (*split voting*), que en 1957 era de un 6,4 %, mientras que en 2005 se elevó a al 24 % (Vidal Prado, 2012: 224).

Ello genera un problema: cabe la posibilidad de que algunos partidos pequeños no hayan obtenido ningún escaño en el reparto proporcional inicial, pero sí hayan obtenido escaños en los distritos uninominales. Igualmente, puede ser que les correspondiera más representación en los distritos uninominales, que la obtenida en el reparto proporcional. En este caso, la solución adoptada en Alemania ha sido la de dar «escaños complementarios» a dichos partidos. De ahí que el número final de escaños totales del *Bundestag* sea variable, en virtud de dichos escaños complementarios[8].

Esta solución de los escaños excedentes parecía al principio un mal menor, para contentar a todos los partidos y no dañar la representación. Sin embargo, con el tiempo se ha convertido en un problema en Alemania. De hecho, ante la perspectiva de que, en la actualidad, cerca del 25 % de los escaños son complementarios (o también llamados «excedentes» en ocasiones), el Alto Tribunal

alemán ha tenido que pronunciarse de nuevo, por las dudas sobre la constitucionalidad de la solución dada al problema. La consecuencia fue que el Tribunal Constitucional Federal consideró que la asignación de escaños excedentes era inconstitucional, en su sentencia de 3 de julio de 2008, obligando al gobierno a buscar una solución a más tardar el 30 de junio de 2011.

La solución acordada por Ángela Merkel y los partidos de su coalición (CDU/CSU-FDP), para reformar la ley electoral[9] tampoco ha satisfecho a todos los sectores y sigue habiendo dudas sobre su constitucionalidad. En este sentido, se ha decidido aumentar el número de escaños del Parlamento y crear unos «escaños de compensación» (*Ausgleichsmandate*), para equilibrar el peso de los escaños excedentes con los votos segundos (o votos de lista).

El ejemplo más evidente del problema es el reparto de escaños actual del Bundestag. A saber, el Bundestag debería tener 598 escaños. Sin embargo, la composición final del mismo (tras las elecciones de 2013) es de 631 escaños, los cuales se distribuyen del siguiente modo:

— Elegidos por los ciudadanos (en distritos uninominales y plurinominales): 598.

— Otros: 33 (4 escaños excedentes y 29 escaños de compensación).

Este método, por consiguiente, implica la existencia de una horquilla variable de escaños de la cámara, para poder dar voz a los candidatos con menor representación en los distritos proporcionales, por un lado, así como para compensar este efecto entre los demás partidos.

Con todo, la solución dada al problema, insistimos, todavía no está clara. De ahí que algunos autores, como Dieter Nohlen (2009: 63) hablen de los problemas de gobernabilidad «a la Weimar», como consecuencia de los problemas para crear mayorías

electorales sólidas (por la excesiva proporcionalidad de los resultados), así como de la dificultad añadida de los escaños excedentes y de compensación.

## 22.11. LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

En líneas generales, las consecuencias que subyacen tras la combinación de los elementos propios de cada sistema electoral pueden analizarse desde el punto de vista de cómo se ve afectado el sistema de partidos en particular, o bien desde la perspectiva de cuáles son los resultados electorales que se obtienen, esto es, de cuáles son las mayorías artificiales, no naturales, que crean los sistemas en cuestión.

A este respecto, cabe citar a Maurice Duverger como el primer autor que se plantea la existencia de una relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos, dando por hecho que todo sistema electoral provoca deformaciones en el sistema político, produciéndose una de ellas en el sistema de partidos. Esta idea será estudiada por otros autores, como se verá a continuación. Si bien, hoy están en desuso dichas teorías. Por el contrario, los efectos que los sistemas provocan sobre los propios resultados sigue siendo una cuestión viva en la escena política de las democracias actuales.

### 22.11.1. Efectos sobre el sistema de partidos

Duverger es el primer autor que plantea la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos en su obra *Les Partis Politiques* (1954). Su trabajo comienza con la novedosa observación de que las elecciones siempre suponen una deformación de la opinión política y de las preferencias políticas de los ciudadanos. Así pues, el autor distingue de forma más precisa cuatro grandes

deformaciones que producen los sistemas electorales y cuyo estudio es pionero en el campo de la Ciencia Política.

En primer lugar, Duverger puso de manifiesto cómo el voto no es la opinión política de los ciudadanos, sino un medio para expresarla. Esta primera deformación se produce, en su opinión, porque al votar se simplifica la opinión política del ciudadano al ajustarse a una candidatura.

En segundo lugar, destaca que la configuración de todos los elementos del sistema electoral influyen en la distribución de las preferencias políticas de los ciudadanos, esto es, en el comportamiento político, de manera que los votantes no reaccionan del mismo modo al votar en un sistema electoral o en otro. Es decir, no se produciría el mismo comportamiento en un sistema mayoritario y en uno proporcional.

En tercer lugar, se hace mención a los partidos políticos, como actores dentro del sistema electoral que también deforman la opinión política de los ciudadanos, en la medida en que no solo expresan las preferencias de sus votantes, sino que contribuyen a crearlas.

Por último, se señala también en su obra que el sistema electoral elegido produce un desajuste en la distribución de los votos y su transformación en escaños. Esta cuestión será la que guía los estudios actuales sobre los efectos de los sistemas electorales, si bien Duverger prestará entonces mayor atención a las consecuencias del sistema electoral sobre el sistema de partidos.

Concretamente, en su análisis sobre las relaciones entre el sistema electoral y el sistema de partidos, el autor parte de un principio básico que consiste en el dualismo de las sociedades políticas. Es decir, lo natural es una sociedad dualista, bipolar, donde haya dos partes enfrentadas, lo cual explicaría el bipartidismo. Sin embargo, Duverger es consciente de que es más frecuente encontrarse con sistemas multipartidistas que bipartidistas, tal es

el caso de la Europa continental. Así pues, el autor explica la existencia del multipartidismo como una superposición de dualismos dentro de la sociedad, es decir, como una superposición de conflictos duales históricos, culturales, religiosos, etc.

Partiendo de esa concepción dualista, establece casi una ley sociológica que señala que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta (mayoría relativa o simple) tiende al dualismo de los partidos (bipartidismo); mientras que el escrutinio mayoritario a dos vueltas (mayoría absoluta) y la representación proporcional tienden al multipartidismo.

De forma específica, explica la tendencia bipartidista de los sistemas de mayoría relativa en base a dos factores, uno mecánico y otro psicológico, como sigue:

> *a*) Factor mecánico. Este factor se refiere a la subrepresentación del tercer partido, es decir, las fórmulas de mayoría relativa producen de manera automática que los terceros partidos queden subrepresentados, lo cual acaba consolidando un bipartidismo, ya sea por la fusión del tercer partido con uno de los dos grandes, o por la simple desaparición del mismo. Por ejemplo, en el Reino Unido, el partido conservador y el partido liberal dominaban la esfera política hasta que apareció el partido laborista. En ese momento se trataba de un tercer partido, pero con el tiempo fue cobrando fuerza y se convirtió en el segundo partido. Entonces, los electores burgueses se inclinaron a favor del partido conservador, y por el factor mecánico desapareció el partido liberal como fuerza electoral que representaba una alternativa de gobierno.
>
> *b*) Factor psicológico. En un sistema de mayoría relativa donde existe un tercer partido, los electores saben que sus votos por el tercer partido están perdidos, son votos inútiles, por lo que los electores siguen una tendencia na-

tural a dar su voto (voto útil) a una de las dos opciones mayoritarias. Así pues, Duverger es pionero en la formulación de la teoría del voto útil que ha llegado a nuestros días.

Por otro lado, en cuanto al multipartidismo que producen los sistemas electorales proporcionales o de mayoría absoluta, el autor francés realiza las siguientes consideraciones:

— Los sistemas que requieren una mayoría absoluta tienden al multipartidismo porque, desde el punto de vista técnico, resulta más sencillo obtener una mayoría simple que una mayoría absoluta. En la mayoría simple, prima el voto útil (factor psicológico) y el factor mecánico. Mientras, en la mayoría absoluta, como es difícil acceder a dicha mayoría en la primera vuelta, se produce una segunda oportunidad o segunda vuelta. Ello implica que en la primera vuelta no funciona el factor psicológico del voto útil y tampoco el factor mecánico, de modo que los partidos obtienen los votos que realmente les corresponden. En otras palabras, el factor psicológico funciona en la segunda vuelta, y el factor mecánico no funciona totalmente (por ejemplo: se producen alianzas entre más de un partido para conseguir la mayoría necesaria), lo cual tiende al multipartidismo.

— El multipartidismo es más evidente en los sistemas proporcionales, aunque, según él, hay que distinguir entre el multipartidismo y la multiplicación. Los sistemas proporcionales no multiplican el número de partidos como tal, pero para Duverger es innegable que en ningún país del mundo la representación proporcional ha engendrado o mantenido un sistema bipartidista. Entonces, si no mantiene el bipartidismo natural, es porque puede engendrar el multipartidismo, es decir, puede multiplicar el número de partidos, lo cual le hace incurrir en algunas incon-

gruencias. En definitiva, en los sistemas proporcionales no funcionarían ni el factor psicológico ni el factor mecánico bipartidista, por lo que él entiende que hay un efecto de multiplicación. Por ese factor mecánico de multiplicación se explicaría que prácticamente la totalidad de los sistemas electorales incluyen elementos para evitar la excesiva fragmentación del sistema (barreras, etc.)

Estas teorías, que suponen una revolución en el ámbito de la Ciencia Política, son analizadas posteriormente por otros autores. Tal es el caso del politólogo Rae, quien realiza el primer ensayo empírico sobre los efectos del sistema electoral en el sistema de partidos. Para ello, analiza los datos electorales de un período de 20 años (1945-1965) en 20 países diferentes, en su obra *The Political Consequences of Electoral Laws* (1967).

Rae comienza con una exposición de los efectos generales de los sistemas electorales comunes a todos ellos y, a partir de ahí, formula diversas tesis de semejanzas sobre los sistemas electorales o «proposiciones de similitud». Así, la primera característica común es que todos los sistemas electorales favorecen a los partidos que obtienen los mejores resultados y perjudican a los que obtienen la menor cantidad de votos.

Partiendo de ese mínimo común denominador, estudiará las características de los sistemas electorales en función de lo que él considera su elemento fundamental: la fórmula electoral empleada para transformar los votos en escaños. Si bien, Rae no solo estudia la fórmula electoral, sino también el distrito, por lo que establecerá la ley de que a mayor magnitud del distrito se produce una mayor proporcionalidad. Aunque, como se ha dicho, para él lo principal es la determinación de la fórmula.

Así, establece diversas tesis de diferencias (*proposiciones diferenciales*) entre los distintos sistemas electorales que analiza (pensando en las diferencias entre las fórmulas). Estas tesis señalan que, si

todos los sistemas electorales priman a los partidos grandes y provocan una subrepresentación de los partidos pequeños, ese efecto es mayor con las fórmulas de mayorías que con las fórmulas proporcionales. Desde este punto de vista, Rae reformula la tesis de Duverger acerca de la relación entre el sistema de mayoría relativa y el bipartidismo, al subrayar que existe una asociación entre ambos conceptos, pero que dicha combinación convive con la existencia de terceros partidos minoritarios en el ámbito local, lo cual rompe el supuesto bipartidismo de Duverger.

Por otro lado, retomando el estudio de su predecesor sobre la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos, Rae concluye que, efectivamente, hay una interrelación directa entre ambos sistemas. No obstante lo cual, para Rae es diferente a la planteada por el autor francés, en la medida en que existen efectos próximos y efectos a largo plazo sobre el sistema de partidos, como sigue:

> 1) Los efectos a corto plazo se refieren a la disminución del número de partidos parlamentarios que produce el sistema electoral, frente al número de partidos que concurrían a las elecciones o partidos electorales. Por ese efecto, los partidos grandes son los más favorecidos por los sistemas electorales, puesto que cuentan con mayores posibilidades de acceder a los escaños parlamentarios, lo cual da un carácter predominante a unos pocos partidos, que son siempre partidos parlamentarios, frente a otros que se quedan en la esfera de los partidos electorales, porque presentan sus candidaturas pero no acceden a la representación.
>
> 2) Los efectos a largo plazo consisten en la disminución de la fragmentación del sistema de partidos, ya que, al ser unos pocos partidos siempre los que acceden a los escaños parlamentarios, las formaciones minoritarias que se quedaban fuera, poco a poco, irán desapareciendo. De manera

que el número de partidos electorales también se reduce a largo plazo, lo que minimiza la polarización del sistema de partidos en su conjunto.

En todo caso, Rae dice que el sistema proporcional se asocia a una mayor fragmentación del sistema de partidos, a diferencia de los países donde se aplican fórmulas mayoritarias.

Para terminar, hay que señalar que el estudio de ambas obras, entre otras, son analizadas posteriormente por Giovanni Sartori quien determina que no existe, a su juicio, el efecto reductor que Duverger atribuye a los sistemas uninominales y el multiplicador de los sistemas proporcionales. De manera que Sartori formula una serie de reglas generales. A saber (Sartori, 1992: 243-268):

1) Un sistema uninominal (mayoritario a una vuelta) no puede generar por sí mismo un sistema bipartidista, pero tenderá a mantenerlo una vez exista, es lo que Sartori denomina *influencia de freno* o *congelación*.

2) Un sistema de partidos bipartidista es imposible cuando haya subgrupos (raciales, lingüísticos, etc.) en proporciones mayoritarias y en áreas geográficas (o circunscripciones) concretas.

3) Los sistemas proporcionales tienen efectos reductores en función de su mayor o menor desproporcionalidad, cuando se hayan corregidos por umbrales de exclusión, las circunscripciones son pequeñas, etc. Así pues, un sistema electoral proporcional impuro puede permitir uno o dos partidos de más en relación al formato bipartidista, es decir, tres o cuatro en total, por lo que habría un pluralismo moderado. Mientras, un sistema proporcional puro o relativamente puro permitiría la existencia de cinco a siete partidos en total.

A la luz de estas reglas o hipótesis orientativas, Sartori clasifica los sistemas electorales en dos tipos, los débiles y los fuertes. Los débiles serían aquellos que no tienen efectos distorsionadores (sistemas proporcionales puros o poco impuros) y darían lugar a la existencia de un multipartidismo. Los fuertes, por su parte, son los que producen una mayor distorsión (sistemas mayoritarios o sistemas muy poco proporcionales), lo que conduciría al bipartidismo.

### 22.11.2. Efectos del sistema electoral sobre los resultados

En efecto, los elementos que componen el sistema electoral son claves para explicar los resultados electorales posteriores.

El primero de ellos, pero no por eso el más importante, consiste en la fórmula electoral que se emplea. La mayoría simple o mayoría relativa facilita la consecución de escaños a un partido determinado mayoritario en un distrito, con lo cual se produce la expulsión de las demás fuerzas políticas al negarles representación. Por su parte, la mayoría absoluta es más difícil de obtener, de manera que los partidos pequeños pueden jugar un papel nada desdeñable, ante la necesidad de establecer coaliciones y alianzas para alcanzar dicha mayoría absoluta.

Por otro lado, las fórmulas proporcionales distorsionan menos que las anteriores la relación entre votos emitidos y escaños obtenidos, aunque existen diferencias entre las fórmulas proporcionales. A saber:

1. La fórmula del cociente electoral (sobre todo si es automático) permite una mayor proporcionalidad entre los votos y los escaños, siendo el cociente electoral rectificado el método más indicado cuando hay muchos restos, porque, al disminuir los restos que sobran, aumenta la proporcionalidad.

2. Los procedimientos del divisor. Estos siempre inciden negativamente en la proporcionalidad porque establecen costes diferenciales para cada uno de los escaños que se reparten (no todos los escaños cuestan el mismo número de votos). Este efecto negativo afecta sobre todo a los partidos pequeños, y será mayor el efecto negativo en función del mayor coste del primer escaño (por ejemplo: en Saint Lagüe corregido es 1,4, en D'Hondt es 1).

Con todo, hay que señalar que las diferencias entre las distintas fórmulas electorales de representación proporcional son siempre menores que las de las fórmulas mayoritarias.

En segundo lugar, otro de los elementos del sistema electoral que puede afectar a los resultados de las elecciones es la estructura del voto. De hecho, hay tres aspectos de la estructura del voto que pueden ser determinantes para el votante a la hora de elegir al candidato:

1) La mayor o menor apertura para elegir al candidato, es decir, la existencia de listas abiertas, donde el elector tienen plena libertad para elegir al candidato/s o las listas cerradas, especialmente las bloqueadas, donde las opciones ya están dadas de antemano.

2) La pluralidad o no del voto. Cuando los electores disponen de más de un voto, hay un mejor reflejo de las opciones políticas electorales de los ciudadanos en los órganos de representación. Por el contrario, cuando los electores solo tienen un voto, este se concentra en un único candidato, de manera que las minorías tienen menos opciones de conseguir representación.

3) El grado de eficacia del voto, es decir, la existencia o no de votos perdidos, los votos que no obtienen representación. La modalidad de voto que permite, en mayor me-

dida, que el voto no se pierda es el voto alternativo y el voto único transferible.

Pese a lo cual, no parece que la estructura del voto tenga una gran importancia sobre los resultados finales de las elecciones, como ocurre con la fórmula electoral o los distritos.

En este último caso, hay que señalar que el tamaño del distrito puede alterar el carácter igual del derecho de sufragio. Dicha igualdad radica en que debe existir una relación de proporcionalidad entre el número de habitantes (o de electores) y el número de escaños a repartir por distrito. Por el contrario, si esa cuota presenta variaciones de importancia entre unos distritos y otros, se estará mermando la representatividad y el carácter igual del derecho de sufragio[10]. Es más, esta desigualdad podría influir en el sentido del voto del elector y favorecer un voto útil en aquellos distritos más infrarrepresentados.

Igualmente, el tamaño del distrito puede impedir que determinadas fuerzas políticas minoritarias se vean representadas, ya que existe una gran diferencia entre la elevada distorsión que producen los distritos pequeños, especialmente el distrito uninominal (donde solo se reparte un escaño), y la escasa o nula distorsión de los distritos grandes.

De modo que el distrito plurinominal minimiza las distorsiones entre votos y escaños, mientras que los distritos pequeños hacen más difícil la adecuación entre los votos y los escaños, por lo que tienden a tener los efectos de una elección mayoritaria, independientemente de la fórmula electoral.

Según el politólogo Rae, la relación entre el tamaño del distrito y la proporcionalidad entre votos y escaños sigue una relación curvilínea, de manera que la desproporcionalidad baja a medida que aumenta el tamaño del distrito, y sube cuando disminuye el tamaño del distrito. Sin embargo, el punto de corte se hallaría en los 20 escaños, ya que a partir de dicha cifra, no hay

una gran diferencia en la desproporcionalidad por mucho que se vaya aumentando el número de escaños.

En consecuencia, autores como Rae, Loosemore-Hanby o Gallaguer han elaborado índices de desproporcionalidad a partir de la diferencia entre los votos y los escaños de cada partido.

Dichos índices revelan que los sistemas electorales que aplican fórmulas mayoritarias en distritos uninominales (Francia, Reino Unido) son los más desproporcionales, mientras que los sistemas con fórmula proporcional en distritos plurinominales representan la menor desproporcionalidad. Si bien, como puede verse, países como España, con distritos muy pequeños y fórmula proporcional D'Hondt, se ubican más próximos a Francia o Reino Unido. A diferencia de los Países Bajos, que han optado por la fórmula D'Hondt combinada con un distrito único, es decir, un distrito amplísimo que reduce el efecto distorsionador de D'Hondt, lo cual hace que sea uno de los sistemas electorales más proporcionales.

En cuarto lugar, es importante destacar que, al margen de la fórmula elegida o del distrito, la existencia de barreras mínimas tiene unas claras consecuencias sobre los resultados, al excluir de representación a una parte del electorado, cuyas candidaturas no alcanzan el umbral mínimo. De hecho, es habitual que los Estados recurran a la implantación de barreras electorales para evitar el acceso a las Cámaras y órganos de representación a las formaciones políticas más minoritarias.

A la luz de lo expuesto anteriormente, sobre las consecuencias de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, por un lado, y sobre la importancia de los elementos de los sistemas para verificar su mayor o menor proporcionalidad, se puede establecer, provisionalmente, que:

1. Todos los sistemas electorales priman a los partidos grandes y perjudican a los menores. Esta prima es, no obs-

tante, mayor en los sistemas electorales mayoritarios que en los proporcionales.

2. La mayor ventaja que otorga un sistema electoral suele beneficiar prioritariamente al primer partido en orden de votación.

3. Casi todas las mayorías parlamentarias han sido producto del sistema electoral, más que de la voluntad de los electores.

4. El sistema de partidos y el sistema electoral se condicionan mutuamente. En este sentido cabe apuntar:

– Que el escrutinio mayoritario a una vuelta aparece asociado con el bipartidismo, siempre que el espacio político sea homogéneo. De lo contrario da lugar a varios bipartidismos superpuestos.

– Que el escrutinio proporcional aparece ligado con el multipartidismo.

– Que, con independencia del tipo de escrutinio empleado, la proporcionalidad de la distribución de escaños aumenta con el tamaño de la circunscripción.

En conclusión, los sistemas electorales pueden actuar como factores legitimadores o deslegitimadores del conjunto de la democracia, debido a que la elección de un tipo u otro de fórmulas, barreras, listas, o distritos permiten una mayor proporcionalidad o desproporcionalidad en la relación votos-escaños. Esto es, en la relación en la que los ciudadanos ven reflejadas sus opciones políticas en los órganos de representación. Así pues, los sistemas que resulten más proporcionales y tengan una mayor capacidad para incluir a las minorías en su seno funcionarán como factores legitimadores de la democracia. Por el contrario, los sistemas excluyentes y con efectos mayoritarios pueden actuar como elementos que deslegitimen el sistema político ante los ciudadanos, máxime en las heterogéneas sociedades actuales.

# 22.12. BIBLIOGRAFÍA


BOGDANOR, V., y BUTLER, D. (eds.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and their political consequences*. Cambridge University Press. Cambridge. 1983.

COLOMER, J. M., *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa. Madrid. 2004.

— *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona. 2001

CONSTANT, B. (1819), *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en BOTELLA, J. *et al.*, (eds.), *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Tecnos. Madrid. 1994, pp. 357-363.

DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho constitucional,* Ariel. Barcelona. 1970.

— *Los partidos politicos*. FCE. Mexico. 1988.

FRIEDRICH, C. J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Tecnos. Madrid. 1968, pp. 330 y ss.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J., y URIBE OTALORA, A., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*. Tirant lo Blanch.Valencia. 2007.

MIRANDA, A. J., y CORONA, L. A., *Derecho electoral comparado*. Marcial Pons. Madrid. 2010.

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE. México. 2004.

PASCUA, F., *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral,* Civitas. Madrid. 2009.

PITKIN, H. F., *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1985.

RAE, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos*. CITEP. Madrid. 1977.

SARTORI, G., *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid. 1992.

— *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE. México. 2010.

TAAGEPERA, R., y SHUGART, M. S., *Seats and votes. The effects and determination of electoral systems*. Yale University Press. New Haven. 1989.

VALLÉS, J. M., y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona. 1997.


---

1 Ejemplo: EE.UU., Grecia, Italia, Venezuela, Argentina y Bélgica (18 para votar, 25 para ser votado); Austria (19-21); Bolivia (21-25); Francia (18-23); Noruega, Reino Unido, Uruguay, Chile y Costa Rica (18-21); Brasil (16-21); Ecuador (18-30).

2 Ejemplo: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia.

3 Por ejemplo, las circunscripciones uninominales, de media, suelen representar entre 40.000 y 80.000 habitantes (60.000 habitantes/diputado en el caso del Reino Unido), ello exige tener un número muy elevado de circunscripciones, lo cual plantea, en consecuencia, tener también un número muy elevado de escaños.

4 En el Reino Unido, los 659 distritos tienen una media de 67.375 electores. En Alemania, la horquilla va de 47.000 a 84.000 electores. En Francia, las 555 circunscripciones tienen una media de población de 69.789. Fuente: Interparlamentary Union, en www.ipu.org

5 Un buen ejemplo, pese al intento de la ley de disuadir al elector de la combinación de nombres de varias candidaturas, es el voto en la elección de Senadores de representación provincial.

6 Como es bien sabido, la polémica en torno al carácter cerrado y bloqueado de las listas es, en nuestro país, bastante viva, imputando a tal tipo de voto algunos de los defectos de nuestros partidos y Parlamento. Ciertamente, según sean menores las posibilidades de acción que se dejan al elector, tanto más importante es la posición del aparato del partido que hace las listas. Con todo, debe precisarse que, en los países en los que existe voto de lista con posibilidades de voto preferencial, el número de electores que hacen uso de la facultad de alterar las listas propuestas por los partidos es muy bajo, aunque sea significativo. La cuestión del voto preferencial no es tanto la del uso que pueda hacer el elector, cuanto el impacto que pueda tener el eventual uso de tal facultad a la hora de seleccionar y ordenar candidatos en las listas.

7 Artículo 163.1.*a*) LOREG.

8 Estos escaños excedentes fueron clave en la formación de los gobiernos de Kohl en 1994, de Schröeder en 2001 y de Merkel en 2009), de ahí su importancia.

9 Dicha reforma es la novena ley de modificación de la Ley electoral (*Änderungsgesetz*), de 25 de noviembre de 2011, publicada el 2 de diciembre en el *Boletín Oficial Federal*, y que entró en vigor el 3 de diciembre de 2011. Véase www.bundestag.de/

10 Un caso claro de desigualdad entre los distritos es el que se produce en España en las elecciones al Congreso de los Diputados. A tenor de los datos de 1991, el promedio de habitantes por escaño era 96.412; mientras, el promedio en los cuatro distritos más sobrerrepresentados era de 44.506 y el promedio en los cuatro distritos más subrepresentados era de 140.395.

TEMA 23

# EL PODER LEGISLATIVO

SUMARIO: 23.1. La Legislatura. 23.2. La composición de la Legislatura. 23.3. Las funciones del Cuerpo Legislativo. 23.4. La función legislativa. 23.5. La función financiera. 23.6. La función de control: medios ordinarios y extraordinarios. 23.7. Bibliografía.

## 23.1. LA LEGISLATURA

En un Estado Constitucional el eje de su arquitectura se sitúa en la representación del soberano constitucional. Si el Estado en cuestión es, además, Democrático, la centralidad de la representación se acentúa, ya que el Cuerpo Legislativo es el representante ordinario del soberano constitucional. *De facto,* la preeminencia lógica del Legislativo se halla implícita en la misma denominación que la tradición, que se remonta a Locke y Montesquieu, da a las distintas «ramas del gobierno», toda vez que la misma sugiere que el rol principal del Ejecutivo no es otro que cumplir y hacer cumplir la ley que el Legislativo elabora y aprueba, en tanto que corresponde al Judicial resolver los litigios entre particulares y administrar el derecho sancionador de conformidad con la legislación que el Parlamento aprueba.

Mientras que en un Estado simple la Legislatura es única (tanto si el Estado es centralizado como si no lo es), en un Estado Complejo no sucede así. En un Estado Complejo (sea este federal o con autonomías (existe siempre una pluralidad de Legislaturas y, como consecuencia, un sistema legal complejo ordenado a través del (o de los ) reparto de competencias, como ya hemos visto. Ahora bien, en tal clase de Estado siempre hay una Legislatura principal, tal rol corresponde al Parlamento de la Federación si estamos en el caso de un Estado de forma federal, o al Parlamen-

to del Estado si nos hallamos en el caso de un Estado con autonomías.

El rol primario de la Legislatura radica precisamente en constituir la más completa y por ello plural representación del soberano constitucional. «*Das Deutsche Volk*» (el pueblo alemán) se lee significativamente en la fachada del *Reichtag*. Y es esa condición la que permite entender que se asigne a la Asamblea en la que reside la representación del conjunto de los ciudadanos el poder jurídico más relevante: el de legislar. Al respecto, la posición que trae causa de los padres fundadores es bien clara: solo está habilitado para regular el ejercicio de los derechos y libertades personales de los ciudadanos, lo que supone ordenar y, con ello, limitar su ejercicio aquel órgano del Estado que tiene a su cargo la representación del cuerpo cívico en su totalidad.

De esa condición representativa se siguen una larga serie de consecuencias. Así la Legislatura delibera y vota siempre con publicidad (a diferencia del gobierno y la judicatura que elaboran y deciden sin ella, cuanto menos parcialmente). A tal efecto, los procedimientos de decisión que emplean no solo exigen publicidad, sino que están diseñados para hacer factible el debate, la discusión, y, en razón de ello, tales procedimientos dan acogida en gran medida no solo a la pluralidad de voces, sino también a la estructura contradictoria de la deliberación parlamentaria. El juicio de calidad de los procedimientos parlamentarios depende de los incentivos que el procedimiento ofrece a la diversidad de opiniones. Publicidad, pluralidad, contradicción y debate definen la especialidad de los procedimientos parlamentarios. A la postre, sin ellos ni los ciudadanos podrían formarse una opinión sobre la actuación de sus representantes, ni sería factible exigirles rendición de cuentas y, en su caso, responsabilidad.

## 23.2. LA COMPOSICIÓN DE LA LEGISLATURA

La composición del Parlamento ofrece una gama muy reducida de opciones. En sustancia o bien la Legislatura está formada por un solo cuerpo, y existe en consecuencia una sola Asamblea, o bien aquella está integrada por dos cuerpos distintos (actúen a veces conjuntamente o no) y, en consecuencia, el Cuerpo Legislativo está integrado por dos Asambleas. Nada impide que un Parlamento pueda estar integrado por tres o más Asambleas (en el caso de la constitución yugoslava de 1962 llegó a haber cinco) empero, en la práctica, o bien el Parlamento está integrado por una sola Asamblea, y es unicameral, o bien está integrado por dos, y es bicameral, la razón es simple: los fines que se persiguen con la división del Cuerpo Legislativo (mejorar la representación, facilitar la de las minorías, evitar la concentración del poder, dar voz y voto en las políticas comunes a los gobiernos locales y/o a los componentes de un Estado complejo) se satisfacen con la mera existencia de la dualidad de Asambleas, y no resulta necesaria una mayor complejidad en la organización del Parlamento.

Tradicionalmente se han venido a diferenciar tres clases distintas de bicameralismo según la razón de ser de la Segunda Cámara:

> *Primera*. Una Cámara aristocrática, compuesta para otorgar en ella una presencia de una élite social y política, que casi siempre obedece a la idea de establecer un componente aristocrático en un gobierno que se pretende mixto, y cuyo paradigma es la *House of Lords* británica.
>
> *Segunda*. Una Asamblea de representación territorial, mediante la cual los componentes de un Estado complejo pueden tener presencia en los procesos de definición y adopción de políticas públicas por los órganos centrales de gobierno, y cuyo paradigma es el *Bundesrat* germano.
>
> *Tercera*. Una categoría residual, donde se ubican aquellas segundas Cámaras que no responden a ninguno de los dos supuestos anteriores y que obedecen al propósito liberal de prevenirse frente al poder excesivo de la mayoría parlamentaria en un Parlamento de una sola Asamblea.

El Parlamento bicameral fue la norma en el Estado Constitucional liberal del siglo XIX. La llegada del constitucionalismo fundado en el principio democrático y su preferencia por el unicameralismo ha cambiado profundamente el paisaje. Las Segundas Cámaras aristocráticas se han convertido en una rareza, en tanto

que solo aquellas que traen causa de alguna clase de «representación territorial» han conseguido resistir.

Obviamente, la existencia de un Parlamento bicameral implica la necesidad de una doble deliberación de las leyes. Como la Segunda Cámara carece de sentido si es elegida por los mismos procedimientos que la primera, su existencia pone sobre el tapete la cuestión de la existencia de dos mayorías distintas y de la consiguiente diferencia de criterio. Por ello, el Parlamento bicameral exige sistemas de resolución de divergencias entre ambas Asambleas. Lo que nos lleva de la mano a la cuestión de los poderes de ambas Asambleas. En origen la regla era el bicameralismo paritario o perfecto: ambas Asambleas cuentan con poderes equivalentes y su acuerdo es necesario en la aprobación de todas las leyes. La evolución ha conducido a un escenario notablemente distinto: la tendencia resulta favorable al bicameralismo desigual o imperfecto. En rigor la cuestión presente es una variable dependiente de otra principal: cuál sea el sistema de gobierno escogido. El bicameralismo imperfecto o desigual es de rigor en el caso de adoptarse una forma de gobierno parlamentaria, pues mientras que la Primera Cámara está en condiciones de expresar el principio del gobierno de la mayoría, la Segunda normalmente no lo está y, por ello, solo la confianza de aquella es necesaria para sostener un gobierno, así la India o Canadá entre los Estados complejos o Irlanda o Japón entre los que no lo son.

En lo que puede haber grandes diferencias es en lo que afecta a la distribución del poder entre ambas Asambleas en el caso de un bicameralismo desigual. En un extremo se hallan los casos en los que la primacía de la Cámara Baja es reducida y la Segunda Cámara tiene un poder considerable, así Australia o los Países Bajos. En el extremo opuesto se sitúan los casos en los que la Segunda Cámara es muy débil y apenas si puede, en caso de divergencia, hacer otra cosa que vaya más allá de dilatar un tiempo la producción de la ley en los términos que desea la Cámara Baja. Así,

Austria o España. En el terreno intermedio se sitúan aquellos casos en los que el acuerdo de la Cámara Alta es necesario en unos casos y en otros, no (Bélgica, Alemania) y aquellos otros en los que la Cámara Baja puede a la postre imponer su voluntad en caso de divergencia pero no sin inconvenientes serios (Francia, India).

En todo caso merece señalarse que la existencia o no de una Legislatura bicameral tiene mucho que ver con el modelo de democracia constitucional que se acoja, pues si bien el modelo de democracia de mayorías postula un Legislativo unicameral o, a lo sumo, un bicameralismo en el que la Segunda Cámara sea extremadamente débil (caso británico), una democracia de consenso tiene una afinidad electiva con un Parlamento bicameral en el que la Segunda Cámara tenga un rol político significativo.

## 23.3. LAS FUNCIONES DEL CUERPO LEGISLATIVO

Como ya se señaló, el Parlamento es el órgano central del Estado Constitucional, en cuanto se trata del representante primario, inmediato y directo del pueblo, es decir, del soberano constitucional en el Estado Democrático. El Parlamento es el órgano constitucional en el que, a través de sus representantes, el pueblo dispone acerca de sí mismo. Si, como es norma en nuestro entorno, el sistema de gobierno escogido por la Constitución es el parlamentario, compete al Parlamento la expresión cotidiana, ordinaria, del principio mayoritario, lo que lo sitúa necesariamente en el origen del gobierno concreto, y normalmente en su fin, al ser el único órgano constitucional que manifiesta la mayoría social.

La confianza del Parlamento es indispensable para gobernar y aquel asume las potestades y facultades que de ello se derivan. Históricamente la posición constitucional del Parlamento se ha

forjado en torno a dos puntos nucleares: el control de la potestad legislativa y del poder financiero. La facultad de hacer las leyes, y el acordar la cuantía, origen y destino de los fondos públicos han sido los instrumentos que han permitido la afirmación de la institución parlamentaria, frente a los restantes órganos estatales.

La fundamentación del control por el Parlamento de la producción normativa y de las finanzas públicas es clara al menos desde Locke. Para que quepa hablar de autodisposición de los ciudadanos sobre sí mismos es imprescindible que las limitaciones de la autonomía personal que las reglas que comporta la vida en sociedad exigen sean consentidas por los propios ciudadanos, bien directamente, bien mediante sus representantes. Tales limitaciones revisten dos formas principales, de un lado la elaboración de reglas de Derecho dirigidas a todos los ciudadanos, del otro la obtención de fondos para sufragar los costes de la acción pública, de la estructura política y administrativa que la soporta y del personal que la sirve, es decir, la fijación de ingresos y gastos y de los instrumentos para obtenerlos, el impuesto. En consecuencia el principio de autodisposición exige que sean los propios ciudadanos, por sí o mediante representantes, los que produzcan esas reglas de Derecho y las limitaciones a sus ingresos y propiedad que el impuesto comporta.

No obstante, el ser titular de potestad legislativa implica que el Parlamento no puede desentenderse de la aplicación de las leyes, puesto que de lo contrario podría producirse un vaciamiento de la ley misma mediante una ejecución desviante. En consecuencia, el poder de legislar tiene como secuela necesaria el otorgamiento a su titular de un poder general de supervisión sobre el conjunto de la actividad del Estado en general y del Ejecutivo en particular. Más aún, en la medida en que la vida del Estado no se agota en legislar y administrar la legislación, sino que comporta una tarea general de dirección, orientación y coordinación de la propia sociedad, exige el desarrollo de lo que Jovellanos deno-

minaba la «función gubernativa», resulta claro que el Parlamento no puede quedar al margen de tal función, no puede sino compartir, cuanto menos, la tarea de fijación y supervisión de esas orientaciones políticas, para cuyo establecimiento y desarrollo resulta crucial el ejercicio por el Parlamento de los poderes legislativo y financiero señalados. En consecuencia, la supervisión y la codeterminación, al menos, de la política del Estado pasan a convertirse en tareas esenciales del Parlamento.

Para ello el Parlamento ha desarrollado figuras específicas mediante las cuales ejerce esa doble función de codeterminación de la orientación política general y de supervisión, de figuras mediante las cuales se manifiesta la tercera gran función de las Cámaras: la función de control. Por control hay que entender aquí no solo una tarea de vigilancia y corrección de la actuación de los demás poderes del Estado, control no es algo reducible a una actuación esencialmente reactiva de rectificación y comprobación, supone, ante todo, una participación de las Cámaras en la determinación del sentido de la actuación del Estado, en la fijación de la política general, y de las políticas públicas concretas mediante las que aquella se articula. Controlar es gobernar conjuntamente con el controlado, contribuyendo a establecer la política estatal. En consecuencia, podemos convenir en que son tres las funciones esenciales del Parlamento: la función legislativa, la función financiera y la de control.

## 23.4. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

En el Estado Constitucional, el sistema jurídico tiene una determinada estructura: es un sistema jerárquico. Dicha estructura es consecuencia, de una parte, de la división de poderes, en cuanto que la misma implica la existencia de una diversidad de sujetos políticos productores de normas, y, por consiguiente, de una pluralidad de tipos normativos adscritos constitucionalmente a

los mismos; del otro es consecuencia de la diferente importancia político-constitucional de los diferentes productores de normas, dicha importancia dimana, como veremos, de la relación de los diferentes sujetos productores con el pueblo, soberano constitucional. Como el Parlamento es, por su propia naturaleza y definición, representante inmediato y directo de los ciudadanos, resulta ser órgano que se halla en relación de inmediación con el soberano constitucional. Al ser normalmente el único órgano constitucional que se halla en relación inmediata con el pueblo, y, en todo caso, el único órgano constitucional inmediato que, por su configuración, es capaz de representar la pluralidad de aquel, se sigue que la norma hecha en el Parlamento es la más importante de las normas, y por ello aquella que recibe el *nomen* paradigmático de «ley».

Ahora bien, siendo «ley» sinónimo de norma parlamentaria, caben dos concepciones distintas de la ley que reflejan dos posiciones distintas de la institución parlamentaria. Hay, de un lado, una concepción denominada «material» de la ley, en la que la competencia del Parlamento está limitada a una serie de asuntos (se presume que los más importantes), únicos sobre los que las Asambleas deciden y, a su lado, otra serie de materias que escapan a la competencia del Parlamento y forman parte del «dominio del gobierno». Así sucede en casos como el Francia o el de Chile. Hay, del otro, una concepción «formal» de la ley: esta presupone que la competencia del Parlamento es universal y, por ello, no hay materias excluidas del conocimiento y regulación por el Parlamento mismo, en este caso «ley» es simplemente sinónimo de norma hecha en el Parlamento. En nuestro contexto, y si hacemos abstracción del caso francés, la totalidad de los países de nuestro entorno han optado simultánea y coherentemente por un sistema de gobierno parlamentario y una concepción formal de la ley. En consecuencia, la representación popular puede disponer de cualquier asunto y ordenar cualquier materia ha-

ciendo uso de su potestad legislativa, produciendo la correspondiente ley.

De este modo, el pueblo dispone de sí mismo por intermedio de sus representantes, ordenándose y regulándose a sí mismo mediante la ley. Nada tiene por tanto de particular que la producción legislativa se haya convertido en el centro de referencia de la actividad de los Parlamentos, cuya estructura y procedimientos están pensados, sobre todo, con vistas a la discusión pública de la ley. Debe advertirse que la clave y el acento deben ponerse en el carácter público —y dialogal— del procedimiento, porque este no está diseñado prioritariamente para producir normas de una elevada cualificación técnica, sino que se dirige a organizar un proceso de producción normativa que dote a la norma que hace el Parlamento, a la ley, de legitimidad. Como ha señalado Luhman, se trata de un procedimiento cuya finalidad es producir reglas legítimas, y solo secundariamente la calidad técnica o la rapidez y agilidad de su elaboración y aprobación. La publicidad es clave porque, como vimos, ella permite el control de la elaboración de la ley por la opinión pública y hace posible, en su caso, la exigencia de responsabilidad a los parlamentarios en el momento de la elección.

En consecuencia, nada de particular tiene que el procedimiento legislativo esté altamente formalizado, como corresponde a un órgano colegiado de carácter representativo, y cuyas fases cruciales se desarrollan mediante controversia y con publicidad.

Las fases del procedimiento legislativo se pueden resumir del siguiente modo:

> *Primero*. *Iniciativa*. Es el poder legal de presentar diseños legislativos al Parlamento y obligar a este a deliberar sobre los mismos. La iniciativa puede ser gubernamental, parlamentaria o popular. En nuestra tradición legislativa se denominan «proyectos de ley» a los presentados por el gobierno y «proposiciones de ley» a los demás. Sea cual sea el régimen de la iniciativa que se adopte por la Constitución, en la práctica existe en punto a su ejercicio una constante cuasi universal: la preeminencia cuantitativa y cualitativa de la iniciativa gubernamental, incluso en los casos como el estadounidense en los que la Constitución no reconoce formalmente tal facultad al Ejecutivo. Tal preeminencia suele ser más marcada en los países con sistema de gobierno parlamentario, en los que el gobierno es, poco menos que por definición, expresión de la mayoría parlamentaria. Tal situación ha conducido a la generalización de disposi-

ciones constitucionales o reglamentarias que establecen la prioridad de la tramitación de las iniciativas gubernamentales.

*Segundo. Fase constitutiva.* La tramitación de los proyectos legislativos comienza por el ejercicio mismo de la iniciativa, que constituye su fase inicial. Una vez ejercida y depositado — y adoptado por la Cámara cuando así procede — el texto se abre la fase constitutiva del procedimiento parlamentario. La misma se desarrolla según sistemas varios, siendo los tradicionales dos: el británico de triple lectura de los proyectos, y el francés, de lectura única de los mismos. El primero se utiliza en el Reino Unido, en EE.UU. o Finlandia. El segundo, empleado en Francia o Japón, ha sido el seguido en España hasta el Reglamento del Congreso de 1982. Una posición intermedia lo ocupa la adaptación y simplificación del sistema británico existente en el *Bundestag* alemán, y adoptado entre nosotros por la citada reforma del Reglamento de la Cámara Baja.

Una vez presentado el proyecto, los parlamentarios gozan de la facultad de enmendar los proyectos o proposiciones de ley. La enmienda consiste esencialmente en una propuesta de modificar, adicionar o suprimir partes de un proyecto o proposición. La enmienda es una modalidad de iniciativa parcial, secundaria y sucesiva, parcial porque generalmente se refiere a puntos concretos del proyecto, secundaria porque tiene sentido en cuanto supone una petición de modificación más o menos extensa del mismo, sucesiva porque le sigue en el tiempo y tiene en el proyecto su presupuesto lógico. Por razón de su alcance se diferencian enmiendas a la totalidad y de detalle o parciales; las primeras suponen, bien la solicitud de que el proyecto sea devuelto al Gobierno (enmiendas de devolución), bien incluyen la propuesta de un texto distinto (enmiendas de texto alternativo); las segundas proponen alteraciones puntuales. El modo de presentación y el momento de la misma varían según sea el tipo de procedimiento legislativo empleado. Por regla general, la regulación de su presentación es más benévola que la de la iniciativa, siendo posible su presentación incluso con la firma de un solo parlamentario. Tal facilidad es contrapesada por la existencia de figuras destinadas a combatir el abuso de la presentación de enmiendas como medio de obstrucción parlamentaria (así la agrupación de enmiendas a efectos de defensa y votación o el denominado «canguro»).

Si el Parlamento es unicameral, el texto aprobado por la Asamblea pasa al Ejecutivo. Si, por el contrario, es bicameral, pasa a la Segunda Cámara para nueva deliberación, estableciéndose los medios de resolución de divergencias entre ambas Cámaras que establezca la Constitución.

*Tercera. La intervención del Ejecutivo.* Una vez adoptado el texto por el Parlamento, se produce la intervención del Ejecutivo, generalmente bajo la forma de intervención del Jefe del Estado. En principio hay que anotar que tal intervención se produce siempre, aunque sea a título simbólico, dando lugar a una pluralidad de figuras (sanción, veto, promulgación, publicación) cuya sucesión y naturaleza jurídica no siempre están claras. En todo caso, hay una cuestión primordial que hay que afrontar con carácter de prioridad: la de si dicha intervención del Ejecutivo se produce o no en forma de coparticipación en la potestad legislativa, es decir, si el Ejecutivo es cotitular de la potestad legislativa conjuntamente con el Parlamento, o si este es su titular exclusivo. Porque pueden producirse, y efectivamente se producen, al menos dos situaciones diferentes: o bien el Parlamento es titular único de la potestad legislativa, de modo que la intervención del Ejecutivo en nada afecta a dicha potestad, o bien la potestad legislativa viene compartida entre las Cámaras y el Jefe del Estado, ejerza este un poder propio o sea un titular formal de un poder que efectivamente ejerce el Gobierno. La primera situación es la normal en las Repúblicas, la segunda es típica de las monarquías constitucionales, sean parlamentarias o no, lo que es susceptible de plantear el problema de la compatibilización entre forma monárquica y Democracia. El veto, que es una figura típicamente republicana, tiene una naturaleza jurídica bien diferente de la sanción. El veto presupone que el Parlamento, y solo él, es titular de la potestad legislativa, y que, en consecuencia, la ley existe desde el momento en que se ha formado, de acuerdo con el procedimiento legislativo constitucionalmente prescrito, la voluntad de las Cámaras. El contenido específico del veto radica en atribuir al Jefe del Estado la facultad de obstaculizar o impedir la entrada en vigor de la ley existente, condicionando su eficacia al cumplimiento de una condición suspensiva (cumplimiento de un plazo, exigencia de nueva deliberación, necesidad de una mayoría reforzada para la aprobación, etc.). El veto presupone que el Parlamento es el único titular de la potestad legislativa, pero la Constitución sujeta la entrada en vigor de la ley a una condición suspensiva y faculta al Presidente de la República para poner en juego la necesidad de la misma. En la gráfica terminología de Montesquieu, de quien la figura procede, el veto consiste en una *«faculté d'empêcher»*.

El veto puede revestir diversas formas. Si la condición suspensiva es la necesidad de acuerdo presidencial, el veto es absoluto, y nos encontramos ante una sanción camuflada. Tal figura es extremada-

mente rara. Lo normal es que o bien se remita de nuevo al Parlamento para que lo apruebe definitivamente una Legislatura distinta de la que lo aprobó primeramente (Veto Suspensivo, por ejemplo, la Constitución de 1812), bien que se devuelva a las Cámaras para que estas lo aprueben, en su caso, mediante una mayoría reforzada (Veto Cualificado, por ejemplo, la Constitución de EE.UU.), bien se remite el texto a un órgano especial (Veto Traslativo, Constitución francesa de 1958), bien se devuelve a las Cámaras con la simple exigencia de una nueva deliberación (Veto Deliberativo, Constitución italiana de 1948).

## 23.5. LA FUNCIÓN FINANCIERA

Históricamente los Parlamentos surgieron y adquirieron sus poderes gracias a la facultad de consentir subsidios e impuestos. El poder del Parlamento se ha forjado en torno a la facultad de controlar «los cordones de la bolsa», y se mantiene cuando y en la medida en que dicha facultad es conservada por las Cámaras. La razón es bien simple: el dinero es la sangre del Estado. Dos principios británicos son, al respecto, bien gráficos a la hora de definir el papel clave del poder financiero del Parlamento: «no imposición sin representación» y «antes las peticiones que los impuestos».

La función financiera tiene un carácter dual: comprende en primer lugar la aprobación del número, posición, estructura y cuantía de los impuestos, que forman el núcleo esencial del sistema de ingresos públicos, de tal modo que la totalidad de los mismos, sus fuentes y estructura se producen previa autorización parlamentaria; en segundo lugar, comprende la aprobación del Presupuesto, que consiste, en esencia, en la aprobación del gasto del Estado, en consecuencia suele comprender el establecimiento de un sistema de control de las cuentas públicas y de aprobación de las mismas.

Aunque históricamente la primera figura en aparecer es la de la autorización del impuesto, y la misma ha conservado hasta fecha reciente una importancia primordial, una vez sentado el principio de que todos los ingresos públicos deben ser regulados y autorizados por las Cámaras, la realidad es que su importancia

política ha disminuido considerablemente. Tal trascendencia sigue teniéndola ciertamente el establecimiento y la ordenación de un impuesto, así como, en su caso, el debate sobre tarifas y exenciones, pero en el mundo real tales eventos son raros. Los impuestos tienen una estructura duradera, y solo episódicamente son objeto de debate reformas de consideración. Las cuestiones objeto de reforma más frecuente —tarifas, tipos y exenciones— se suelen subsumir en el debate presupuestario, y carecen de entidad política autónoma fuera de este. Algo similar ocurre con las cuentas públicas, que constituyen una variable dependiente del Presupuesto. Por todo ello, es el Presupuesto y su debate el eje de la función financiera del Parlamento.

El Presupuesto es, en esencia, el documento contable en el que recogen, debidamente ordenados y agrupados, el conjunto de los ingresos y gastos del Estado para un período de tiempo determinado. En pocas palabras, es el programa de los ingresos y gastos del Estado, y por ello el documento que traduce en cifras las opciones políticas y económicas reales del gobierno. La política que hace el gobierno es la que se puede leer en las áridas páginas del proyecto de ley de Presupuestos, lo demás es retórica. En efecto, en la medida en que toda política requiere unos medios personales y materiales, exige unos gastos —y una determinada estructura de ese mismo gasto—, por consiguiente la política general realmente aplicada es aquella cuyas prioridades podemos ver reflejadas en los Presupuestos generales del Estado, y cuyos programas concretos podemos registrar en las diversas secciones de dicho documento. Por eso la estructura del Presupuesto es un indicador sumamente fiable del orden de prioridades efectivo del gobierno y de la auténtica naturaleza de su política en un horizonte temporal determinado, y por eso el debate presupuestario es el debate político por excelencia en un Estado bien ordenado.

Para que el presupuesto sea lo que debe ser debe cumplir cuatro principios: especialidad, periodicidad, unidad y universalidad. Tales principios constituyen la decantación de una larga experiencia histórica, y por ello no tiene nada de sorprendente verlos reproducidos y seguidos en los Presupuestos de los Estados Constitucionales. El cumplimiento de los mismos, de todos ellos, es lo que hace posible dos cosas esenciales: que el Presupuesto refleje efectivamente la política seguida por el gobierno, y que el Parlamento tenga la posibilidad de controlar los ingresos y gastos públicos, conocer las políticas efectivamente seguidas y, en su caso, pueda exigir responsabilidad.

*Primero*. *El principio de especialidad*. De acuerdo con el mismo, el gobierno viene vinculado por la Ley de Presupuestos, tanto por lo que toca a la estructura de los ingresos y su distribución entre impuestos y otras fuentes de ingresos, como por lo que al peso que los diferentes impuestos tienen en el conjunto de los ingresos. Pero también resulta vinculado por la distribución del gasto entre los diferentes capítulos, secciones y partidas o programas del propio presupuesto. De este modo el Gobierno no puede alterar en absoluto, o, en todo caso, no puede alterar sustancialmente, la estructura y cuantía de ingresos y gastos y, en particular, no puede transferir los mismos entre los diversos capítulos, secciones y programas presupuestados. La razón de ser de tal principio es clara: de no existir dicho principio, el gobierno podría alterar libremente la estructura de ingresos y gastos establecida por el Parlamento, de modo que no habría forma humana de saber a ciencia cierta la composición y destino de unos y otros y, en consecuencia, el control sería imposible. Tanto como imprevisible sería la gestión gubernamental. Desde una perspectiva histórica, la aprobación de los gastos proviene del otorgamiento de «servicios» al Rey. La especialización nace en el Reino Unido, en el siglo XVII, precisamente como expresión de la voluntad del Parlamento de controlar la política desarrollada por los ministros de la Corona. Para ello se introduce una estructura fija, clara y detallada del gasto del Estado, y gracias a ella se hace posible un control estable y detallado del mismo por parte de las Cámaras.

No obstante, la plena realización del principio de especialidad pertenece al pasado. La razón última es bien simple, el pleno desarrollo de tal principio presupone que el aparato del Estado es de tamaño reducido, y se dedica poco menos que exclusivamente a tareas de gobierno y administración *stricto sensu*, y, además, responde a la concepción del gobierno como mero comité ejecutivo de la mayoría parlamentaria, que no hace sino seguir las directrices políticas que en solitario establece el Parlamento. Tales supuestos hace tiempo que han caducado, de una parte por el creciente papel que el Estado ha venido a desempeñar en la vida social y económica, y en la progresiva asunción por el mismo de la función de ente prestador de servicios, de la otra por la estrecha vinculación entre gobierno y mayoría mediante el partido o partidos que integran la misma.

Por ende el crecimiento del sector público ha tenido por consecuencia el que los Presupuestos tenga hoy una amplitud y complejidad tales que un examen parlamentario detallado carece sencillamente de viabilidad. De ahí que en la práctica y en la legislación se hayan introducido prácticas de acuerdo con las cuales el Parlamento se limita a discutir y votar la estructura general de los gastos presupuestarios, el montante de capítulos y secciones y, en su caso, la distribución de los créditos entre los diferentes programas, en tanto que el gobierno ha adquirido la facultad de alterar la estructura de los fondos asignados a cada programa concreto y a mover más o menos libremente los créditos presupuestarios a lo largo del correspondiente capítulo, y ello con un débil control parlamentario.

*Segundo*. *El principio de anualidad*. Significa que el Presupuesto tiene una validez temporal limitada, ceñida al plazo del año (que puede coincidir con el natural, como en España, o no, como en EE.UU.), y que, en consecuencia, debe ser presentado por el gobierno y aprobado por el Parlamento para cada año fiscal, y que, a falta de aprobación, careciéndose de ley habilitante, el gobierno no puede proceder a re-

caudar los ingresos y efectuar los gastos correspondientes. El principio de anualidad es general, e incluso se mantuvo en los Estados de economía estatizada y de dirección central, en las que los Planes económicos eran plurianuales. Las razones de la anualidad son obvias y dimanan sencillamente de hecho de que el año es la unidad de tiempo fundamental en la vida social, el período ordinario de actividad económica, el que se ciñe al ciclo estacional. A lo que cabe agregar que permite un control frecuente y regular de las cuentas públicas.

Ahora bien, el principio de anualidad plantea algunos problemas, en los cuales los dos más destacados son: en primer lugar, el momento en que se debe presentar el Presupuesto a la deliberación parlamentaria, y en segundo lugar, el del comportamiento a seguir en el caso de que comience el período anual sin que se haya producido la aprobación total del presupuesto. Por lo que toca a la primera cuestión, el uso general consiste en la presentación ante las Cámaras con la antelación suficiente para que aquellas tenga la posibilidad y el tiempo de examinarlo. Tal uso se ha formalizado con mucha frecuencia, si bien los plazos establecidos distan de coincidir, así es de un mínimo de diez semanas en Austria, o de tres meses en España (cfr. art. 134 CE), pero puede ser considerablemente mayor (en Italia el presupuesto debe presentarse en julio) o algo más reducido (Francia, primer martes de octubre) si bien el plazo usual oscila en torno a los tres meses.

La segunda cuestión es más delicada. En puridad la inexistencia de presupuesto al comenzar el año fiscal debería suponer que el Estado no puede ni recaudar ni gastar, pero eso supondría la parálisis completa del Estado, y esa es una eventualidad que nadie puede permitirse. En razón de ello se recurre a soluciones-puente que giran en torno a dos criterios fundamentales: la prórroga del presupuesto anterior y la autorización provisional para recaudar y gastar.

*Tercero*. *El principio de unidad*. Que significa que la relación de los ingresos y gastos del Estado debe producirse en un documento único omnicomprensivo. Aunque su cumplimiento es general, la regla conoce excepciones, si bien la tendencia es al Presupuesto único que comprenda la totalidad del sector público estatal. Las razones que abonan el principio de unidad son evidentes: hace más claro y coherente el Presupuesto, proporciona una visión global del mismo y, por ende, de la política del gobierno y facilita enormemente el control parlamentario.

*Cuarto*. *El principio de universalidad*. Es complemento del anterior, y comporta que el Presupuesto debe comprender la totalidad del ingreso y del gasto del Estado. Su razón de ser es clara: solo si el Presupuesto contiene la totalidad de ingresos y gastos, puede dar una imagen global de la política del gobierno, y solo entonces puede ser plenamente efectivo el control parlamentario.

## 23.6. LA FUNCIÓN DE CONTROL: MEDIOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

Como ya se ha advertido, la noción de control no supone una función meramente pasiva o reactiva, no se limita a una actividad de supervisión, sino que comporta una coparticipación en la determinación de la política del Estado. En la actualidad esa función, en buena medida protagonizada e impulsada por la oposición en Parlamento, constituye la más relevante de las funciones parlamentarias, aquella que constituye el eje en torno al cual gira la vida de la institución parlamentaria. Y ello aun en los casos en los que una mayoría monocolor que sostiene al gobierno y a él se subordina domina la vida de las Cámaras. La función de con-

trol es la médula de la actividad parlamentaria en el Estado moderno.

*Grosso modo,* las funciones de control se ejercen a través de dos categorías de medios: de una parte aquellos que afectan de modo inmediato y directo a la composición personal, bien de la Jefatura del Estado, bien del Gobierno, procurando su nombramiento, sustitución o cese, y que suelen denominarse medios extraordinarios de control, tanto por su importancia, cuanto por su uso relativamente infrecuente; de la otra, aquellos instrumentos que no tienen ese efecto y alcance, que son de uso corriente, y aun cotidiano, y que por su menor impacto individual y mayor uso se denominan medios ordinarios de control. Debe advertirse que tal clasificación no se corresponde necesariamente con la importancia política real que, en un momento determinado, pueda tener el uso de cualesquiera de tales instrumentos. Los medios extraordinarios pueden tener un reducido impacto político (piénsese en la práctica de la moción de censura meramente demostrativa) y, por el contrario, el uso de los medios ordinarios, en especial cuando lo son de forma planeada y sistemática, pueden producir cambios políticos de notable magnitud.

Los medios extraordinarios son aquellos mediante los cuales el Parlamento interviene en el nombramiento, sustitución y cese o dimisión de los titulares, bien de la Jefatura del Estado, bien del gobierno. Dada la tendencia general en favor de una Jefatura del Estado moderadora, cuando no simbólica, fuera de los ordenamientos que acogen el sistema de gobierno presidencial, los que afectan a la primera magistratura suelen tener una menor trascendencia política, al menos inmediata, que los que afectan al gobierno.

*Primero. Participación del Parlamento en la elección del Jefe del Gobierno.* Cuestión que no se plantea ni en los sistemas convencionales ni en los presidenciales o semipresidenciales, pero que, en contrapartida, ocupa un lugar central en los sistemas de gobierno parlamentarios. En la práctica, cabe diferenciar dos supuestos: si el Estado reviste forma monárquica, el Parlamento tiene escaso papel en la designación del Jefe del Estado, en su caso la misma se ciñe a los supuestos de vacancia y minoría en los que puede darse una intervención del Parlamento en la designación de la Regencia. Si el Estado es de forma republicana y existe un Jefe del Estado (un Presidente), el Parlamento no tiene apenas intervención si la República

es presidencialista o adopta una forma de gobierno semipresidencial. Por el contrario, si la República adopta una forma de gobierno parlamentaria, ha sido frecuente en el pasado que el Presidente fuera electo por el Parlamento (C. francesa de 1875) o con la participación de los miembros del mismo (como sucede a la fecha en Alemania o Italia), si bien hay que hacer notar que se registra una tendencia a la elección popular del Presidente incluso en estos casos (así Islandia, Irlanda o Bulgaria),

*Segundo*. *Participación del Parlamento en la designación del Jefe del Gobierno*. Si no existe un procedimiento formalizado para el nombramiento del Primer Ministro, su regulación constitucional es sumaria, y se limita poco menos que a señalar que el mismo es designado por el Jefe del Estado, sin ulterior precisión. La regulación se encomienda a los usos y normas consuetudinarias, que establecen los criterios en virtud de los cuales el Jefe del Estado ejercer la facultad de nombrar y el control que el Parlamento tiene sobre la formación del gobierno. En la práctica ello equivale a decir que el Jefe del Estado viene obligado a designar al político que ostente la condición de líder de la mayoría parlamentaria. Si esta existe siempre y normalmente tiene un liderazgo reconocido, no existe problema alguno en la determinación de la persona a nombrar, como ejemplos se pueden citar el Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia. Si, por el contrario, dichas condiciones se reúnen raramente o nunca, es usual que el nombramiento venga precedido por un trámite de consultas que el Jefe del Estado efectúa con los dirigentes de los partidos con representación parlamentaria y con personalidades políticas (p. ej., los Presidentes de las Cámaras), antes de proceder a un nombramiento que se efectúa a la vista de la situación parlamentaria y de las posibilidades de formar gobierno que se presumen en el nombrado (así fue la práctica durante la II República y lo es en Dinamarca, Holanda, etc.). En algún caso (Bélgica) se recurre a la figura de un informador, es decir, de un comisario regio para sondear a los partidos y bien ofrecer una solución al Rey, o bien negociar directamente la formación de una mayoría.

De otro lado, sí existe un procedimiento formalizado de modo más o menos completo para proceder a la designación o elección del Primer Ministro, que incluye siempre una manifestación expresa de la voluntad del Parlamento. Los procedimientos usuales son, bien la elección directa del Jefe del Gobierno por el Parlamento (Suecia, p. ej.), bien la designación por el Jefe del Estado, seguida de un voto de confianza acordado por el Parlamento (por ej., Italia), bien el recurso a la denominada «investidura parlamentaria» (Francia, 1946, España, 1978).

*Tercero*. *Participación en la dimisión o cese del Primer Ministro*. Se da en los sistemas de gobierno convencional, semipresidencial y parlamentario. La forma típica es la aprobación por el Parlamento de la denominada moción o voto de censura (o de no confianza). Se trata de una moción mediante cuya aprobación la Cámara manifiesta que el gobierno no cuenta (o ha perdido) la confianza de la misma y comporta la exigencia de responsabilidad. En consecuencia, el gobierno, privado de su base mayoritaria, viene obligado a la dimisión. Se diferencia del rechazo de la moción de confianza en que, mientras que esta es siempre producto de una iniciativa gubernamental, el voto de censura es siempre producto de una iniciativa parlamentaria. En las Constituciones anteriores a la I Guerra Mundial, la moción de censura y sus efectos estaban regulados por normas consuetudinarias o por usos y prácticas constitucionales, en general imitados de la praxis británica, de tal modo que la censura podía ser expresa, usándose al efecto la moción consecuencia de interpelación, o bien tácita, entendiéndose la censura implícita en aquellas votaciones parlamentarias que comprometían puntos esenciales del programa del gobierno. Por las razones ya conocidas, las Constituciones posteriores a 1918 operaron en la materia estableciendo regulaciones formales y precisando los efectos jurídicos de la aprobación de la moción de censura. Tales regulaciones se emplearon, además, para facilitar la estabilidad gubernamental y obligar a los parlamentarios a hacerse responsables de modo explícito de la caída del gobierno. Figuras como la exigencia de que la moción de censura fuera expresa, se presentara por escrito, con un número mínimo de firmas determinado, la fijación de plazos de enfriamiento, destinados a evitar la caída del gobierno en una emboscada parlamentaria, el voto nominal y público, la exigencia de mayorías cualificadas para su aprobación, e incluso la prohibición a los firmantes de una moción fracasada de presentar otra en determinado plazo, o la apertura de la posibilidad de disolución anticipada de las Cámaras, son buenas muestras de los instrumentos utilizados para procurar lo que se denominó «racionalización del parlamentarismo». En casos extremos esa racionalización conduce a la introducción de mecanismos que hacen que la aprobación de la censura sea improbable, cuando no imposible, así la exigencia del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de derecho de la Cámara (que convierte ausencias y abstenciones en votos favorables al gobierno) o el carácter «constructivo» de la censura, que exige para su viabilidad que las oposiciones pacten una mayoría, un programa y un *Premier* alternativo, son buenos ejemplos de la exacerbación del propósito de asegurar a cualquier precio la estabilidad gubernamental (a la que in-

debidamente se identifica con la inestabilidad del sistema). El artículo 48 de la Constitución francesa de 1958 o el artículo 113 CE son buenos ejemplos de esa tendencia que, a fuerza de querer gobiernos estables, acaba por dañar la lógica del principio mayoritario, y aun este mismo.

Junto a la responsabilidad del Jefe del Gobierno, que acarrea la solidaria del Gabinete por los asuntos que el mismo delibera y vota, se mantiene con grandes dificultades la responsabilidad política singular de los miembros del Gobierno. Figura de uso infrecuente por cuanto las interrelaciones entre asuntos y Departamentos y la propia solidaridad política de los miembros del equipo gubernamental hacen muy difícil, salvo casos raros y extremos, la individuación de responsabilidades en uno o varios miembros del gobierno. Por ello, algunos textos constitucionales (Francia, Italia) la excluyen expresamente, en tanto que aquellos Estados en los que se admite su importancia real es pequeña, al menos fuera de los supuestos de escándalo.

Por su parte, los medios ordinarios constituyen los medios usuales y más frecuentes de ejercicio por los parlamentarios de la función de control y son esencialmente tres: la pregunta, la interpelación y las comisiones de investigación. Se caracterizan porque no ponen en juego directa e inmediatamente la responsabilidad del gobierno ni la permanencia en el cargo de sus miembros, aunque sobre ellas recae el peso del control gubernamental. Los fundamentales son:

*Primero*. *La Pregunta*. Responde a una práctica de origen británico, en cuya Cámara de los Comunes existe un tiempo a ellas reservado (*question time*) desde 1849. La pregunta puede definirse como el acto mediante el cual un miembro del Parlamento pide aclaración, información o explicaciones sobre un punto o asunto concreto a un miembro del gobierno. De acuerdo con la modalidad de respuesta, las preguntas pueden ser orales o escritas. Ambas suelen plantearse por escrito, pero mientras las primeras son reformuladas oralmente en el curso de una sesión y son respondidas verbalmente por el Ministro al que se dirigen, las segundas son respondidas por escrito por la Administración sin consumir tiempo de las sesiones de los órganos de trabajo del Parlamento. La pregunta puede contestarse en Pleno o en Comisión. La tradición británica impone la contestación en Pleno, y *de facto* en los Parlamentos europeos se tiende a dar prioridad política a tal tipo de respuesta por la mayor publicidad que reciben, y que constituye la razón última de la pregunta. La pregunta no da lugar a debate formal, ni a tomas de postura de la Cámara mediante el debate y votación de mociones o resoluciones, aunque se admite que dé lugar a intercambio de opiniones entre el miembro del gobierno y el preguntante.

La potencialidad de las preguntas y su capacidad para incidir tanto sobre la opinión pública como sobre la práctica gubernamental es muy variable, y en buena medida está ligada a la percepción que la opinión tenga del Parlamento. Allí donde, de acuerdo con el modelo británico, se estima que el Parlamento es ante todo un lugar de debate político permanente destinado a ilustrar a la opinión pública y a influir sobre la misma a los efectos de cambiar su composición política, su potencialidad es grande. La pregunta es el medio por el que la oposición puede colocar al gobierno en situaciones incómodas al

versar no sobre abstractas declaraciones de principio, sino sobre problemas concretos, y al ser el preguntante el que establece el terreno en el que tiene lugar la contestación. En aquellos casos en los que las preguntas suministran información sobre la instrumentación de las políticas públicas y sobre la aplicación de las directrices gubernamentales, permiten un enjuiciamiento práctico de las mismas, al tiempo que permiten sacar a la luz los errores, desajustes, abusos y efectos perversos y permiten, asimismo, contrastar las grandes declaraciones en el prosaico terreno de los hechos. Amén de ser un nada despreciable instrumento de difusión de las propias opiniones. No obstante, sigue resultando cierto que es difícil que haya buenas respuestas si previamente no existen buenas preguntas.

*Segundo. La interpelación.* La frontera entre pregunta e interpelación es borrosa. En términos generales se podría decir que la interpelación es una larga pregunta que da lugar a un debate y, en su caso, a una resolución parlamentaria. Las diferencias podrían resumirse así: la pregunta es singular y concreta, en tanto que la interpelación versa, bien sobre la política general del gobierno, bien sobre políticas públicas concretas del mismo o de un Departamento concreto, además, mientras que la pregunta solo permite un breve diálogo entre el preguntante y el Ministro, la interpelación da lugar a un debate propio, en que pueden intervenir no solo el interpelante y el gobierno, sino también los Grupos Parlamentarios; finalmente, mientras que la pregunta se agota en sí misma, la interpelación puede dar lugar a la presentación, debate y votación de una moción, mediante la cual la Cámara fija su posición sobre las cuestiones debatidas. De hecho, durante mucho tiempo la responsabilidad se ha venido exigiendo mediante la técnica de interpelar al gobierno y presentar subsiguientemente una moción solicitando de la Cámara que declarara que aquel no goza de su confianza. La formalización de la moción de censura ha ido arrinconando tal proceder, que, no obstante, permanece abierto, si bien la aprobación de una moción de tal tipo carece de consecuencias jurídicas.

*Tercero. Las comisiones de investigación.* Se trata de Comisiones Parlamentarias a las que se asigna el estudio o la investigación de problemas o asuntos concretos. Pueden revestir dos formas esenciales: o bien se trata de las Comisiones Permanentes Especializadas, a las que se atribuye el poder de operar en tareas de investigación, o bien se trata de Comisiones *ad hoc*, creadas para el estudio de un tema, finalizado el cual se disuelven. A tal efecto, se dota a las mismas de facultades hasta cierto punto similares a las judiciales a los efectos de la investigación, así pueden citar testigos, señalar comparecencias, exigir documentación, reclamar exámenes periciales, etc. Tales tareas finalizan con un Informe, que somete las conclusiones a la deliberación del Pleno de la Cámara y mediante el cual la Comisión realiza, en su caso, las recomendaciones pertinentes. Tales Comisiones responden a la tradición anglosajona, que ve en el Parlamento el Gran Jurado Nacional, y que, en consecuencia, atribuye a las citadas Comisiones un estatuto y unos poderes semejantes, cuando no idénticos, a los propios de una investigación judicial. Además, la práctica más conocida, la norteamericana, se caracteriza por encomendar tales funciones a las Comisiones Permanentes Especializadas del Congreso que, además de tener a su servicio personal especializado y medios abundantes, reúnen parlamentarios con larga experiencia en los temas objeto de estudio, razones por las cuales sus Informes suelen ser de gran calidad y gozan de una autoridad notable. Por el contrario, sus imitaciones europeas conocen peor fortuna.

## 23.7. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA, M.A., *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid. 1987.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel. Barcelona. 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ *et al.*, *Las Cortes Generales*. 3 vols. IEF. Madrid. 1987.

TEMA 24

# PODER EJECUTIVO

SUMARIO: 24.1. El Gobierno: aclaración conceptual. 24.2. El Ejecutivo colegiado: el gobierno y su organización. 24.3. Ejecutivo y funciones del Gobierno. 24.4. La función política de gobierno. 24.5. La función administrativa. 24.6. La función normativa. 24.6.1. Reglamentos y potestad reglamentaria. 24.6.2. La colaboración en la formación de las leyes. 24.6.3. La producción gubernamental de normas con fuerza de ley. 24.7. Bibliografía.

## 24.1. EL GOBIERNO: ACLARACIÓN CONCEPTUAL

El Gobierno, en cuanto órgano constitucional encargado del Poder Ejecutivo, es una figura típica de aquellos sistemas de gobierno que exigen que sea el Parlamento quien expresa el principio mayoritario, es decir, es figura típica de los sistemas de gobierno parlamentarios y semipresidenciales. En sentido propio no existe en los regímenes de Asamblea, en los que no existe, hablando propiamente, separación de poderes y en los que son delegados o comisarios del Parlamento, cuando no las propias comisiones de este, quienes desempeñan las funciones no estrictamente deliberantes. Puede existir o no en los sistemas directoriales, en los que un Gobierno sujeto a un Ejecutivo colegiado es un cuerpo administrativo sin importancia política y por ello perfectamente prescindible. Y, en efecto, tal figura no existe en Suiza. Pero, sobre todo, no existe en los sistemas presidenciales, en los que el Poder Ejecutivo reside en el Jefe del Estado a título exclusivo, siendo este el punto en el que se incardina la diferenciación entre Ejecutivo unipersonal o monocéfalo, que ya hemos visto, y el Ejecutivo colegiado.

La diferencia entre el Gobierno del sistema presidencialista y el parlamentario no radica primordialmente en la diferente estructura administrativa que tal organización exige, sino en el principio que inspira esa organización. Mientras que en el caso

del sistema presidencial ese principio es el monocrático, en el caso presente es el colegial.

## 24.2. EL EJECUTIVO COLEGIADO: EL GOBIERNO Y SU ORGANIZACIÓN

Si el presidencialismo se caracteriza por el Ejecutivo monocrático, en el gobierno parlamentario es habitual dar al Ejecutivo una organización más compleja. Con independencia de que el Jefe del Estado sea titular formal del Poder Ejecutivo (como en las Constituciones de la segunda generación), o no (como en las Constituciones democráticas de la tercera generación), y con independencia asimismo de si el Jefe del Estado cuenta con poderes efectivos de gobierno de tal modo que se configure un sistema de doble confianza (u orleanista), en las Constituciones europeas y de los países de la *Commonwealth*, la mayor parte o la totalidad del Ejecutivo corresponde a un órgano colegiado. Este órgano colegiado suele ser denominado indistintamente Gabinete, Gobierno, Consejo de Ministros, e incluso Ministerio. Sus miembros forman parte de dicho órgano porque son, a título propio, los jefes de los distintos ramos de la Administración y dirigen los diferentes departamentos ministeriales.

Naturalmente, el Gobierno, como cualquier colegio, necesita de una organización interna y de la articulación de los procedimientos de dirección. En pocas palabras, como cualquier otro órgano colegiado, el Gobierno requiere de un Presidente, y, a su vez, el hecho de que el mismo asuma funciones específicas introduce un significativo matiz de superioridad del Presidente del Consejo sobre los demás miembros del mismo, lo que la doctrina italiana ha denominado un «momento monocrático» en la organización colegial del Ejecutivo. No obstante ello, y la tendencia general a robustecer la posición del Presidente del Consejo, que viene favorecida además por la tendencia a que en la misma per-

sona coincidan ese cargo y el liderazgo de la mayoría parlamentaria, de lo que es manifestación radical el *Premier* británico, es tendencia que se da en un contexto marcado por el dominante principio colegial.

Las características esenciales del Gobierno, como órgano constitucional, se pueden establecer del siguiente modo:

*Primera*. La titularidad del Poder Ejecutivo y, en todo caso, su ejercicio real se atribuyen a un órgano complejo, a un órgano integrado a su vez por órganos, organizado como un cuerpo colegiado. De este modo el Gobierno es el órgano colegial que dirige la Administración, ejecuta las leyes y concurre con el Parlamento en la determinación de la política nacional.

En consecuencia de esa atribución, el Ejecutivo y sus funciones se imputan a un colectivo, que es titular de uno y otras, único que ejerce las mismas con plenitud, de acuerdo con sus propias normas de organización y funcionamiento. Materialmente el Ejecutivo viene atribuido a varias personas a fin de que estas lo ejercen formando un cuerpo cuya voluntad se forma en común. Por ello la votación, como medio de formar la voluntad del colegio, es de rigor cuando no hay asentimiento.

*Segunda*. Consecuencia de la colegialidad es la necesidad de que exista un procedimiento reglado y formal de formación de la voluntad del Gobierno. Mientras que en el modelo presidencial la voluntad del Ejecutivo la forma una sola persona, aquí la forma la deliberación y votación en el seno de un colegio, reunido de acuerdo con lo establecido por el estatuto del mismo Gobierno, y que forma su voluntad de acuerdo con el procedimiento fijado por la ley. Como en cualquier órgano colegial deliberante, la formación de la voluntad gubernamental requiere de una regla de decisión, usualmente regida por el principio mayoritario.

*Tercera*. Los miembros del Gobierno —de ordinario denominados Ministros— gozan de un estatuto propio, establecido por la ley. Su nombramiento y cese es generalmente consecuencia de un acto complejo en el que intervienen, a más del presidente del Colegio (el Primer Ministro), otros órganos constitucionales, usualmente el Jefe del Estado.

*Cuarta*. El Gobierno está integrado por los jefes de los distintos Departamentos, de los diferentes ministerios en los que se organiza la Administración. En razón de ello cada uno de sus miembros tiene una competencia preestablecida, determinada por la ley, en el ámbito de la cual ejerce funciones propias, de las que es titular, y por cuyo ejercicio es responsable.

*Quinta*. El Gobierno, como colegio, y sus miembros, en cuanto integrantes de ese colegio y en cuanto que jefes de los diferentes Departamentos, están sujetos a responsabilidad política. Esta es, consiguientemente, de dos tipos: de un lado una responsabilidad solidaria por los actos acordados por el Gobierno en el ejercicio de sus funciones, del otro una responsabilidad individual, por la actividad que cada uno de sus miembros desarrolla al frente de su respectivo departamento. Mientras que la primera es exigible sobre los asuntos deliberados en Consejo, la segunda se extiende a todos los actos propios de cada Departamento que no sean acordados en Consejo o no sean consecuencia directa de estos. La responsabilidad solidaria puede ser exigida bien solo por el Parlamento —parlamentarismo monista— bien por este y el Jefe del Estado —parlamentarismo dualista—, la responsabilidad individual puede ser exigida por estos y adicionalmente por el Primer Ministro.

Tales características son resumibles en tres: colegialidad, responsabilidad y homogeneidad. Mientras que las dos primeras son de carácter jurídico, la tercera es de carácter estrictamente político.

Colegialidad y responsabilidad se hallan estrechamente unidas, y, de hecho, la organización de la segunda es una mera con-

secuencia de la primera. La colegialidad supone que la titularidad de facultades y competencias corresponde al Gobierno considerado como un todo, que son ejercidas por el mismo en cuanto que colectivo, de acuerdo con las reglas internas que presiden la formación de voluntad del órgano «Gobierno». Si bien en los textos constitucionales del XIX no es raro que el principio de colegialidad no aparezca expresamente proclamado (así en la Constitución belga de 1831, o en las españolas de la etapa isabelina), las constituciones de la tercera generación, al racionalizar el funcionamiento del sistema de gobierno parlamentario, suelen establecer expresamente el carácter colegial del Ejecutivo, trasladando así preceptos constitucionales escritos, reglas que con anterioridad o bien figuraban en normas infraconstitucionales o bien venían establecidas mediante normas consuetudinarias, cuando no meramente por usos. En general las Constituciones actuales recogen no solo la colegialidad del Gobierno, sino las normas esenciales del estatuto del mismo.

La responsabilidad lo es primariamente por las acciones que el Gobierno como órgano desarrolla y, en consecuencia, es primariamente una responsabilidad colegiada por referirse a actos imputables al Gobierno como cuerpo, y no solo a los miembros singulares del mismo. La responsabilidad se predica de estos últimos precisamente cuando y en la medida en que son miembros del órgano colegial y, en consecuencia, responsables de los actos de este, viene referida pues a los asuntos comunes del Gobierno, que son deliberados y votados por el Gobierno mismo, razón por la cual la responsabilidad es solidaria. En caso de discrepancia los miembros del Gobierno solo tienen en su mano un medio de eximirse de dicha responsabilidad: dejar de ser miembros del órgano del cual se discrepa, es decir, la dimisión.

Secundariamente, la responsabilidad lo es de los ministros en tanto en cuanto son titulares de funciones propias y desempeñan la dirección de un Departamento. No obstante, la responsabili-

dad singular es difícilmente exigible, pues normalmente las actuaciones de un Departamento se refieren a políticas o decisiones acordadas en Consejo y, por consiguiente, objeto en su caso de responsabilidad solidaria. La responsabilidad singular solo es posible en caso de decisiones individualizadas, no referibles a decisiones del Gobierno y exclusivas del Departamento o de su jefe, de lo cual se deduce fácilmente que, si hacemos excepción de los supuestos de escándalo o error personal del Ministro, la responsabilidad singular es figura de escasa trascendencia y poco uso.

La colegialidad y la responsabilidad solidaria conducen a la exigencia de homogeneidad política del Gobierno. En efecto, sin un grado relativamente elevado de coincidencia programática y de una notable afinidad entre los miembros del Gobierno acerca de las grandes cuestiones de la política nacional difícilmente puede funcionar satisfactoriamente un Gobierno cualquiera. Desde el momento en que el Gobierno es un órgano decisor y ejecutivo, exige un elevado grado de coherencia interna, de tal modo que no existan contrastes serios en el seno del Gobierno, ni disonancias pronunciadas entre el mismo y la dirección de cada uno de los Departamentos. A diferencia de los que sucede en el Parlamento, que es un órgano para debatir, el Gobierno es un órgano para actuar, y la acción deja escaso margen a la disidencia.

La homogeneidad cabe obtenerla, en principio, mediante el recurso a gobiernos monopartidistas, integrados por miembros de un solo partido o, a lo sumo, de estos e independientes afines o técnicos. En tales casos la común adscripción, la afinidad ideológica y la disciplina de partido permiten obtener simultáneamente la coherencia exigible y los medios para garantizarla que son indispensables en la actuación ejecutiva. En defecto de tal posibilidad se busca obtenerla mediante la coalición de varias fuerzas políticas, fundada en el interés común, los programas pactados y la afinidad entre las posiciones políticas de los partidos presentes en el Gobierno. En este caso, la coherencia del Go-

bierno será una variable dependiente de la intensidad del acuerdo entre los partidos miembros del mismo y de la extensión del área de acuerdos entre ellos. Naturalmente, cuanto mayor sea la proximidad ideológica, la cohesión interna y la afinidad de posiciones, y menor sea la competencia entre los partidos miembros de la coalición más sólida será esta, y por ende el Gobierno de la que es expresión. Como el grado de homogeneidad de una coalición es normalmente menor que el de un partido, los Gobiernos bicolores o multicolores son menos homogéneos y más vulnerables a las crisis. Y ello aun en el caso de que su capacidad de acción sea mayor. En términos generales se puede sostener que la introducción o reforma de políticas públicas es más fácil, o menos dificultosa, en los casos en los que el Gobierno cuenta con una mayoría monocolor (como es de regla en el modelo de la democracia de mayorías), pero también lo es que la continuidad de tales políticas en el citado contexto es muy vulnerable a la alternancia en el poder; por el contrario, en los casos de gobierno basado en una mayoría pluripartidista resulta más compleja y costosa la introducción de políticas públicas, pero una vez introducidas estas tienen mayores posibilidades de subsistir sin cambios significativos cuando desaparece el Gobierno del que traen causa. El primer supuesto es preferible para introducir cambios, el segundo lo es para conservarlos.

El primer problema que la organización del Gobierno plantea pasa por una cuestión capital para las relaciones entre el mismo y el Jefe del Estado: la de si este asiste y preside o no las reuniones del Gobierno. Tales son las opciones básicas: cabe que el Jefe del Estado asista normalmente a las reuniones del Consejo de Ministros y las presida, de lo cual es buen ejemplo el artículo 9 de la Constitución francesa de 1958 (si bien la práctica ha conducido a reuniones presididas por el Presidente —Consejo de Ministros — y reuniones presididas por el Primer Ministro —Consejo de Gabinete—), cabe, sin embargo, que normalmente el Jefe del Es-

tado no asista, y que las reuniones del Consejo sean presididas por el Primer Ministro. La segunda es la regla dominante, no solo por ser la más coherente con la lógica del sistema de gobierno parlamentario, sino también porque es la que mejor permite diferenciar al Jefe del Estado del Gobierno. Ahora bien, si el Jefe del Estado no asiste a las reuniones del Gobierno, se requiere establecer algún procedimiento para que aquel goce de la necesaria información. Para ello la práctica general consiste en que el Jefe del Estado se reúne periódicamente con el Jefe del Gobierno, que le informa de los trabajos de este, y despacha también periódicamente con algunos o todos los ministros acerca de los asuntos propios del Departamento, práctica seguida indistintamente en las Repúblicas (Eire o Italia, p. ej.) y en las Monarquías (España).

El segundo problema relevante es el del estatuto de los miembros del Gobierno. Aquí se plantea la cuestión de la diferenciación, y en qué grado, entre el Jefe del Gobierno y los demás miembros del mismo. Por lo que toca al estatuto del Jefe del Gobierno, las regulaciones concretas se hallan atravesadas por la tensión entre el momento colegial, cuya lógica incita a configurar al Presidente del Consejo como un *primus inter pares*, y el momento monocrático, que inclina a otorgar al Jefe del Gobierno una posición peculiar, de supremacía, respecto de los demás miembros del mismo. La acentuación del momento colegial tiende a diluir la preeminencia política de que normalmente goza el Jefe del Gobierno, y resulta especialmente disonante en los casos en que existen mayorías claras de carácter monocolor y el partido mayoritario tiene un liderazgo reconocido, por el contrario la acentuación del momento monocrático tiende a oscurecer el carácter del Gobierno como órgano colegiado y resulta disonante si la práctica se caracteriza por los gobiernos de coalición y/o no existe un fuerte liderazgo personal en el seno de la mayoría.

La gestación de la figura del Jefe del Gobierno ha sido lenta, y ligada en general a reglas consuetudinarias, careciendo la misma de consagración constitucional expresa hasta la llegada del parlamentarismo racionalizado. No obstante, la práctica gubernamental ha venido a establecer desde bien pronto (entre nosotros al menos desde la década de 1840) la condición del Jefe del Gobierno como líder del mismo y de la mayoría parlamentaria. El reconocimiento formal de la supremacía del Primer Ministro ha venido a través de dos vías: de un lado el establecimiento de un procedimiento especial de nombramiento y cese, que le diferencia de los demás miembros del Gobierno; del otro, la atribución formal de facultades de dirección del Gobierno mismo.

Por lo que al nombramiento afecta, la regla general es que sea efectuado por el Jefe del Estado. Ahora bien, esta regla general encubre situaciones muy variadas que dependen tanto de la disciplina constitucional como de la estructura y el sistema de partidos. En principio se puede afirmar que allí donde no existe procedimiento específico de nombramiento del Primer Ministro, el Jefe del Estado ejerce una facultad propia al nombrarle, pero el uso de esa facultad está estrechamente condicionado por la situación parlamentaria y el sistema parlamentario de partidos. Así, si existe una mayoría parlamentaria la regla es que sea nombrado el líder de esa mayoría. No obstante, esa situación es excepcional fuera del área anglosajona, siendo la regla general la formación de gobiernos de coalición. La cuestión puede ser especialmente complicada en aquellos supuestos en los que la coalición necesaria para formar mayoría de gobierno no se plantea en términos de coalición electoral, como sucede de antiguo en Alemania, sino que la práctica conduce a un escenario definido por la ausencia o rareza de las coaliciones electorales y la formación de las mayorías mediante negociaciones entre los partidos con posterioridad a las elecciones legislativas, de tal modo que son los parlamentarios, y no los electores, quienes asumen lo esencial de la

función de crear mayorías parlamentarias y subsiguientemente de generar Gobiernos.

Fuera de los casos en los que las urnas producen una mayoría de gobierno, lo usual es la apertura de un período de consultas por parte del Jefe del Estado, mediante el cual este sondea a los líderes de las fuerzas políticas, y finalizar por encargar a un dirigente político —normalmente el líder del partido más votado, o a aquel que tenga mayores posibilidades de articular una mayoría de Gobierno— la formación del Gobierno mismo.

No obstante, no son raros los casos en los que la intervención del Jefe del Estado o es puramente formal y simbólica, o incluso acaba por no existir, articulando al efecto la Constitución un procedimiento específico mediante el cual es el Parlamento, mediante el otorgamiento expreso de su confianza, bien a un candidato propuesto por el Jefe del Estado, bien a uno propuesto por el Presidente de la Cámara, quien opera la designación del Jefe del Gobierno.

Más frecuente es la atribución al Jefe del Gobierno de facultades de dirección del mismo. Esta técnica suele aparecer asociada al otorgamiento a aquel de un papel esencial y dominante en el nombramiento de los miembros del Gobierno, papel que, asimismo, frecuentemente se formaliza en la legislación y aun en el texto constitucional. Así, en el caso alemán, el Canciller federal fija las directrices de la política del Gobierno (cf., art. 65 GG), en el francés corresponde al Primer Ministro dirigir la acción del Gobierno (cf., art. 21 Constitución de 1958), en el italiano compete al Presidente del Consejo dirigir la política general del Gobierno (cfr. art. 95 Constitución), mientras que en el caso español el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo (cfr. art. 98.2. CE). Esta formalización no es otra cosa que el reconocimiento de una realidad preexistente que se produce incluso allí donde la formalización es ignorada por las leyes.

Cuatro son las razones fundamentales en las que se basa la preeminencia del Jefe del Gobierno, tanto en la realidad como en las leyes:

*Primera*. El Primer Ministro es el director de las deliberaciones del Gobierno y, en calidad de tal, frecuentemente es el dueño del orden del día del Consejo de Ministros. Lo que viene a suponer que controla la cuestiones sobre las que delibera el Consejo, su programación, sus debates, las intervenciones de los ministros, etc. Con lo que a la postre tiene un papel capital en la determinación de formación de la voluntad del Gobierno.

*Segunda*. El Jefe del Gobierno es el coordinador general de la actuación del mismo Gobierno, y aquel a quien corresponde arbitrar los conflictos entre Ministros y Departamentos. No es infrecuente que competa al Jefe del Gobierno determinar las funciones de los miembros del Gobierno, e incluso no faltan casos en que es de su competencia establecer el reglamento del Gobierno.

*Tercera*. El Jefe del Gobierno es normalmente el líder de la mayoría parlamentaria, o, al menos, un dirigente relevante de un partido de la misma. De esta suerte se puede beneficiar del efecto de resonancia entre el control del partido, el del grupo parlamentario y el del Gobierno, especialmente en el caso de contar con una mayoría monocolor.

*Cuarta*. Frecuentemente el Jefe del Gobierno se encuentra de hecho en la posición de tener una legitimación democrática más fuerte que sus colegas. Y ello esencialmente por dos razones, perfectamente compatibles por lo demás: de un lado, en no pocos casos, es el Jefe del Gobierno, y no este, el que es depositario de la confianza parlamentaria (Suecia, Alemania, España); del otro porque normalmente es el beneficiario exclusivo del fenómeno según el cual la elección al Parlamento es un paraban que encubre la elección por sufragio universal del Primer Ministro, de modo que este pasa a ser un *Elected Monarch*, como postula el sistema de *Premier*, según vimos.

Si a ello agregamos que el Primer Ministro controla normalmente el nombramiento y el cese de sus colegas, lo que en el mundo real sucede prácticamente siempre que no hay un gobierno de coalición, el círculo se cierra y la preeminencia presidencial queda asegurada.

Respecto de la posición de los demás miembros del Gobierno, históricamente la regla ha venido siendo la de la paridad: todos los miembros del Gobierno son Ministros y solo los Ministros son miembros del Gobierno, de donde se deduce la paridad de posición de los mismos, y se traduce en la identidad del estatuto legal de los miembros del Gobierno. Ello no impide que determinados miembros del Gobierno, por razón del Departamento que dirigen, tenga mayor importancia política que otros, bien sea porque su Departamento es mayor, cuenta con mayor presupuesto o tenga funciones que le permiten condicionar la tarea de sus colegas (caso del Ministro de Hacienda entre nosotros, o del Ministro de Finanzas galo, que controla a los demás Departamentos a través de la presencia de sus servicios en los mismos).

Esta regla ha tenido desde siempre una excepción: el Reino Unido. En efecto, en el caso británico se distinguen, por un lado, el Ministerio, formado por el conjunto de los *junior* y *senior Ministers*, los secretarios, etc., que suman en torno al centenar de puestos, y que no se reúnen jamás, y el Gabinete, equipo directo del anterior, integrado por el *Premier* y los ministros más relevantes, cuyo número fluctúa y que solo en parte viene determinado por la *Ministers of the Crown Act*. En el mismo sentido después de la IIGM se ha extendido la práctica de introducir una gradación en la condición jurídica de los miembros del Gobierno, creando figuras nuevas: así los Vicepresidentes, los Ministros de Estado y los Secretarios y Subsecretarios de Estado, que cuentan con una larga tradición en Francia o Portugal.

Por lo que toca a la periodicidad de las reuniones del Gobierno, esta es general, siendo la reunión semanal la regla más seguida. En España es tradicional que el Consejo se reúna los viernes.

En cuanto a los métodos de trabajo la práctica muestra una tendencia general a la proliferación de Comisiones Interministeriales, que agrupan los Departamentos relacionados entre sí formando grandes áreas, y cuyas reuniones o bien tienen el carácter de trabajos preparatorios del Consejo, o bien ejercen funciones delegadas por el mismo. Entre nosotros esta es práctica antigua, especialmente importante en el área económica —y recientemente en la política de defensa y seguridad—, llegando incluso a ostentar potestad reglamentaria.

No obstante, el recurso a las figuras semiministeriales, a la proliferación de órganos auxiliares, a las Comisiones, etc., el trabajo gubernamental se ve aquejado de un problema recurrente: la acumulación de trabajo administrativo, que tiende a absorber el tiempo del Gobierno, dificulta la deliberación, y tiende a desplazar el debate político a reuniones informales. Como la técnica de la delegación o de las Comisiones preparatorias incrementa la

carga que suponen las tareas de coordinación y dirección, existe una fuerte presión tendente a aproximar en la práctica el modelo gubernamental al británico, abandonando *de facto* el viejo principio de paridad, en el sentido de un modelo en el que el Gobierno tenga un núcleo decisor reducido de carácter primariamente político, rodeado de una amplia gama de departamentos y servicios especializados dirigidos por semi-ministros o ministros de segunda categoría, destinados a resolver los problemas administrativos.

Finalmente, en algunos países, en especial los escandinavos, asiste a las reuniones del Gobierno un funcionario —cuya denominación varía— que tiene la doble función de actuar de secretario de actas y de ser el asesor jurídico del Gobierno, aconsejando a este sobre la corrección legal y la adecuación al ordenamiento de las decisiones del Consejo.

## 24.3. EJECUTIVO Y FUNCIONES DEL GOBIERNO

Las funciones esenciales del Gobierno son tres: la política, la administrativa y la normativa, que se desdobla en dos de naturaleza y alcance muy diferentes, la potestad reglamentaria y la función legislativa. Ahora bien, la doctrina constitucional clásica, siguiendo de cerca la posición de Montesquieu, y, en menor medida, de Locke, tiende a agrupar ese complejo funcional bajo la rúbrica de «Ejecución», de la ley naturalmente, por más que el autor británico sostuviera la tesis de la existencia de un tercer poder, el Federativo, consecuencia del mantenimiento de los Estados en el «Estado de Naturaleza» y centrado en la política exterior y el poder de paz y guerra, si bien es cierto que el criterio lockeano sostiene que Ejecutivo y Federativo deben hallarse en la misma mano.

El origen de esa concepción clásica es el siguiente: la formulación de reglas de carácter general, obligatorias para todos los ciudadanos, dotadas de la capacidad de afectar a los intereses y posiciones jurídicas de los particulares, debe ser competencia exclusiva del Parlamento. Pues, en efecto, solo el Parlamento, en tanto que cuerpo representativo, está legitimado para efectuar actos de disposición del cuerpo social, de la sociedad civil, pues mediante él se hace posible la autodisposición de esa sociedad civil, por medio del mecanismo de la representación. Solo cuando este principio se cumple, cabe hablar de un auténtico gobierno de leyes, y no de hombres, pues solo mediante ese cumplimiento se consigue eliminar todo residuo de subordinación personal. En consecuencia, solo mediante la realización de dicho principio es posible alcanzar la libertad política.

Si esta función de establecer reglas generales y obligatorias es competencia del Parlamento, ello significa que el Gobierno no puede ostentar tal capacidad, que el Gobierno no puede producir tal tipo de normas, pues, de lo contrario, no se realizaría plenamente aquel principio, quedaría frustrado el gobierno de la ley, y obstaculizada o impedida la libertad política. No es, y no puede ser, esa la función específica del Gobierno. Antes bien, la función específica del mismo no es otra que cumplir y hacer cumplir a todos los ciudadanos las decisiones y normas producidas por la Asamblea. Ello se traduce en que la actividad gubernamental se define por la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con las leyes que adopta el Parlamento.

Si bien entre el planteamiento lockeano o el de Montesquieu hay divergencias, y algunas no ciertamente pequeñas, la posición de fondo es la misma. Compete al Parlamento el monopolio del establecimiento de normas, así como al Gobierno cumplirlas y velar por que el cuerpo social las cumpla adecuadamente, lo que está en la base del «poder de policía» reconocido a la administración.

No obstante, la profunda influencia de esta concepción, que marca con su sello, aun hoy, a no pocas construcciones jurídicas, tal planteamiento estaba abocado a la quiebra en al menos tres puntos: en primer lugar, por la existencia de una pluralidad de Estados, que plantea la cuestión del denominado «poder exterior», lo que Locke denominaba, como hemos visto, «Poder Federativo» y que, tomado a la letra, es el Poder Ejecutivo de Derecho de Gentes —el poder ejecutivo sin más— de Montesquieu, que por naturaleza era irreductible a la mera ejecución de la ley; en segundo lugar, porque en el ámbito de la política interior sucede algo parecido, existe una gama de actividades —que generalmente realiza el Gobierno— que no es reducible a la mera aplicación de la ley, ni se trata de un mero poder de policía, una gama de actividades que suponen que el Gobierno desarrolla una acción inicial, motriz, una actuación dirigida al bien público más allá del campo cubierto por la ley, la actividad constante y permanente de asegurar la cohesión y orientación social y la satisfacción de las necesidades colectivas, que acertadamente denominaba Jovellanos «función gubernativa»; en tercer lugar, porque la ley, precisamente por su carácter de generalidad, no podía las más de las veces ser aplicada directamente, necesitando de normas de desarrollo y aplicación, a fin de permitir precisamente la aplicación singularizada de sus disposiciones. Ciertamente esta necesidad se puede solventar a través de la técnica del apoderamiento singular, mediante la cual cada ley habilita al Gobierno para dictar tales normas en su caso concreto, pero también puede escogerse un segundo camino, al que impulsan por cierto las dos insuficiencias anteriores, la de otorgar al Gobierno, en cuanto titular del ejecutivo, de la facultad de dictar normas conducentes a la aplicación de la ley, de reconocer al Gobierno una potestad normativa condicionada, y derivada, pero potestad normativa a la postre, que es la potestad reglamentaria. Mientras que el primero será el camino escogido en el Reino Unido, el segundo se-

rá el incorporado por primera vez en la Constitución española de 1812.

En el fondo la tradición constitucional anglosajona, que se reclama en esta cuestión de Locke, nos parece profundamente juiciosa al establecer la esfera propia del Ejecutivo en términos de «prerrogativa». En efecto, en dicha tradición la competencia propia del Ejecutivo, y consiguientemente la determinación de sus funciones, no se verifica en términos de determinación positiva de atribuciones, como sucede con el Legislativo o el Judicial. Lo que corresponde y define la posición constitucional del Ejecutivo es ser titular del fondo de poder que resta cuando al poder absoluto le imponemos los límites que exige la sustantivización jurídica de los «Derechos del Hombre» y los poderes y facultades que se señalan positivamente al Parlamento y a los Tribunales. El Ejecutivo tiene por dominio propio lo que queda del poder absoluto cuando le restamos los poderes propios de los demás órganos constitucionales y, en el caso norteamericano, los que pueda conservar el pueblo. De ahí que tenga de explicación, desde esa perspectiva, uno de los detalles más llamativos y curiosos de la Constitución norteamericana: mientras que en el caso del Congreso y de los Tribunales se hace una atribución de poder detallada y razonablemente precisa, a la hora de definir la Presidencia, el artículo 2.º de la Constitución resuelve el problema con un telégrafico: «Se encomienda el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos a un Presidente».

Bien distinto será el proceder del constitucionalismo continental, basta para ello examinar la detalladas regulaciones de los poderes del Rey en la Constitución francesa de 1791, o el juego de atribuciones y límites del texto español de 1812, que es aún más llamativo si se considera que viene a recoger, en su famoso artículo 170, la concepción jovellanista.

Ejecutivo no es hoy sinónimo de mera ejecución de las decisiones parlamentarias que revisten forma de ley, es, desde luego,

eso, pero su contenido excede ampliamente dicha ejecución, comprendiendo la atención a la rutina de los asuntos públicos, es decir, la administración, la potestad de dictar reglamentos, la participación en la producción legislativa o en la determinación de la orientación política del Estado. Ejecutar no es una mera actividad derivada, secundaria, predeterminada por la ley en cuanto a su contenido, es, en buena medida, en su mayor parte, actuación inicial, primaria, de impulso, y que, aunque regulada por la ley, no está predeterminada por la misma. Tal vez por ello resulta tan difícil el tratamiento jurídico del Ejecutivo, porque buena parte de su realidad, probablemente una buena parte de la más sustancial de esa actividad, escapa al mundo del Derecho. Se halla más allá de él. Si el propósito de juridificar íntegramente la vida política es una quimera, en ningún punto ello aparece con mayor claridad que en el tratamiento del Ejecutivo.

## 24.4. LA FUNCIÓN POLÍTICA DE GOBIERNO

Desde el punto de vista material la función política viene caracterizada, ante todo, por su finalidad: mantener la cohesión de la sociedad como un todo y orientar, coordinar y dirigir una sociedad dada. Como la existencia de esa triple tarea es a la vez creativa, impulsora y permanente, compete primariamente al Ejecutivo, pues el Gobierno es el único órgano constitucional que es capaz de una actividad inicial, primaria o motriz, que ostenta capacidad para modificar la realidad y, por último, es permanente. Si gobernar es, en esencia, dirigir una sociedad, antes incluso que coordinarla y encauzar y resolver pacíficamente sus conflictos, en la medida en que esa tarea de dirección exige una actividad constante a cargo de órganos permanentes, la misma se halla en el núcleo mismo de la conceptuación del Ejecutivo, como rama del Gobierno que tiene, incluso más acusadamente que el Parlamento, un rol inicial, motriz, innovador y orientador.

No es casual que cuando las gentes quieran saber a dónde se dirige el país sus miradas se dirijan al Ejecutivo.

No obstante, desde el punto de vista formal la definición de tal función política es extremadamente difícil, especialmente por lo que toca a la diferenciación respecto de la Administración. Tal diferenciación es real, pero difusa y en extremo compleja, de tal modo que se resiste a la conceptuación. En principio, y con toda reserva, podría decirse que mientras lo administrativo hace referencia a la rutina de los asuntos públicos, y, en consecuencia, se predica de una realidad que es estandarizable, que es normalizable, y por tanto es posible su normativización, la función de orientación política se refiere a actos, a una dimensión de los asuntos públicos que no es susceptible de estandarización, que no es normalizable en punto a su contenido, y que por consiguiente se trata de actuaciones o decisiones cuyo contenido material escapa a la normativización. Tales actos son susceptibles de regulación jurídica en aquellos aspectos que sean normalizables, básicamente en las cuestiones de procedimiento y competencia orgánica, pero no respecto de los contenidos materiales de la actuación estatal. Nos hallamos, por tanto, ante una dimensión de la acción del Gobierno cuyo contenido material es preciso dejar en el ámbito de lo discrecional y que, por ello, solo puede acarrear responsabilidad política.

Es cierto que esta función no viene monopolizada por el Gobierno, que puede ser ejercida también por el Parlamento y que, frecuentemente, lo es conjuntamente. Sin embargo, en la realidad de las cosas, se trata normalmente de una función típicamente gubernamental, ya que solo el Gobierno reúne la triple nota de coherencia, permanencia y rapidez en la toma de decisiones, que son punto menos que inherentes a este *«obrar discrecionalmente por el bien público»*, por emplear la conocida expresión de Locke.

Desde el punto de vista material, el ámbito propio de la función gubernativa radica, en primer lugar, en la esfera de las rela-

ciones exteriores, y, en conexión con ella, de la defensa; en segundo lugar comprende las relaciones entre los órganos constitucionales; en tercer lugar las actuaciones por vía de urgencia y las situaciones excepcionales, por último cabe agregar a ellas todas aquellas iniciativas tomadas por el Gobierno y que sean dirigidas a la salvaguardia, afirmación y desarrollo del orden constitucional.

En rigor, no cabe sostener que la naturaleza discrecional de los actos de dirección política esté excluida del dominio del Derecho, lo que ocurre es más bien que es que no todas las dimensiones del acto son normalizables ni, por tanto, susceptibles de regulación jurídica. Un acto de gobierno, en consecuencia, está sujeto a la ley en la medida y extensión que la propia ley determina. Por tanto, está sujeto a control jurisdiccional en punto a determinar si el acto se ha adoptado por la autoridad competente actuando la esfera de sus atribuciones, siguiendo el procedimiento debido, y en punto a determinar si se han vulnerado los límites que determinan el ámbito de la discrecionalidad, y si el acto se ha producido de acuerdo con los preceptos legales que determinan los aspectos reglados del mismo.

La función política de gobierno tiene, en los Estados actuales, cuyo régimen socioeconómico puede definirse como de economía mixta, y caracterizados por un notable grado de dirigismo económico estatal, un fuerte componente económico. Junto con los temas exteriores y de defensa, son las decisiones de política económica el núcleo material más importante de dicha actuación política del Ejecutivo. Las decisiones de política monetaria, de política de rentas o la política industrial, en una palabra, las políticas de ajuste y desarrollo económico —sea cual sea su contenido— constituyen hoy el núcleo primario, y el numéricamente más importante, del ejercicio de dicha función política. Tal vez en este terreno sea donde con mayor claridad se muestra la peculiaridad de la función de orientación política, y la naturaleza de

los actos mediante los cuales se ejerce. Decisiones como la rectificación de las tarifas del impuesto sobre la renta, de la masa monetaria existente en circulación en un momento dado, o la fijación del tipo de interés por el Banco Central no son susceptibles de estandarización, y en cuanto a su contenido material no son susceptibles de predeterminación normativa. De ello no se sigue que sea imposible de fiscalizar, sino solo que los aspectos fiscalizables se limitan al procedimiento, órgano u órganos intervinientes, y competencia del actor, y, en su caso, el control basado en la finalidad del acto. Ello es especialmente relevante por cuanto lo que pudiera llamarse el «poder económico de Estado» se halla en su práctica integridad en manos del Gobierno, y porque, insisto, es aquí, en este terreno, en el que se da en mayor medida el ejercicio de la función de orientación política.

## 24.5. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Es la función paradigmática del Gobierno, aquella a la que mejor conviene la definición en términos de Ejecución. La función administrativa es, de un lado, una función de dirección de una organización servicial, que se halla bajo la directa dependencia del Gobierno mismo, organización de la que el propio Gobierno es el órgano decisor esencial y supremo. Pero también es una función de carácter práctico, que se traduce en actuaciones que modifican tanto situaciones jurídicas como la realidad física, que incide tanto en las relaciones sociales, como en la naturaleza misma.

En principio, cabría definirla como la dirección general de los asuntos públicos de rutina. En rigor la función administrativa no se diferencia radicalmente de la función de orientación, como pudiera parecer a primera vista, la diferencia radica no tanto en lo que el Gobierno hace, cuanto en la materia objeto de la actividad gubernamental. En este caso nos encontramos ante actos es-

tandarizables, susceptibles de previsión y normalización y, por tanto, susceptibles asimismo de plena regulación por las normas jurídicas.

En la práctica, no obstante, la función administrativa es una rúbrica residual, en que se agrupa todo aquello que el Gobierno hace, y que no es incluible ni en la rúbrica de orientación política, ni en la de ejercicio de potestades normativas. En principio se trata de una actuación definible como de ejecución legal, aunque sería más exacto describirla no tanto en términos de ejecución de la ley —lo que da a entender que en este terreno el Gobierno no hace otra cosa que actuar las decisiones tomadas por la ley, lo que no es exacto— cuanto en términos de uso de un poder legal para la gestión de los asuntos públicos. Se trata de una actividad ordinaria, de cuidado y atención de los asuntos públicos, en especial de aquellos que, insisto, son susceptibles de normalización.

Tres son los rasgos o características esenciales de la función administrativa:

*Primero. La sumisión completa a la ley y al Derecho.* Con ello se quiere significar que la actividad administrativa es una actividad reglada, en la que la normación jurídica predetermina no solo el órgano y el procedimiento, sino que contiene reglas que hacen previsible, con un alto grado de aproximación, cuál debe ser el contenido material de la actuación o de la decisión. La actuación administrativa no excluye absolutamente la discrecionalidad, pero en su regulación los aspectos entregados a la discreción de las autoridades públicas son escasos y, por ello, el ámbito entregado a la discrecionalidad es pequeño. En consecuencia, puesto que la actuación administrativa está completamente sujeta a la normación jurídica, se halla sometida plenamente al control de los Tribunales.

La articulación de este control jurisdiccional es variable. En los países de sistema jurídico anglosajón la regla es el sometimiento a la jurisdicción ordinaria. En los países cuyo sistema jurídico se basa en la primacía de la ley, del derecho escrito, se siguen dos procedimientos distintos: en primer lugar, el sistema de jueces administrativos, integrados en la propia organización de la Administración, que es el sistema francés, cuyo paradigma es el *Conseil d'État*; en segundo lugar, la organización, en el seno de la justicia ordinaria, de una rama especializada, que es el sistema seguido en nuestro país. No obstante, no está de más señalar que la peculiaridad de la materia impulsa al control por parte de jueces especialistas. De ahí la proliferación del funcionario-juez en el Reino Unido, después de 1945.

*Segundo. Se trata de una actividad de carácter inmediato, directo, que comporta una actuación del funcionario, que se traduce en la emisión de órdenes o decisiones, o bien en una tarea estrictamente servicial, de prestación de servicios públicos*. En consecuencia, se trata de una actividad continuada, que no admite pausa ni censura, y que exige por ello de una organización permanente.

*Tercero. Por último se trata de actividades que tienen por destinatario fundamental los ciudadanos, actividades de carácter práctico, que comportan la realización de una actividad material que produce efectos,* bien en las relaciones o situaciones jurídicas de los particulares, bien sobre la realidad material, configurándola y modificándola.

El ámbito material de la función administrativa es inmenso, de hecho se confunde con el conjunto de todas las actividades humanas que escapan al ámbito de la intimidad. Sin ánimo de agotar la cuestión la acción administrativa se extiende:

*Primero. A la realización de tareas de cuidado, vigilancia y, en su caso, represión y castigo de las infracciones legales*. Aquellas actividades de supervisión general que definían el alma de la Administración para los funcionarios ilustrados.

*Segundo. A las actividades que en nuestra tradición administrativa vienen agrupándose bajo la rúbrica de «potestad de fomento»*. Es decir, el impulso de actividades sociales, en especial, pero no exclusivamente, económicas y culturales, mediante las cuales la Administración cumple una suerte de deber general de cuidado de la sociedad civil.

*Tercero. El aseguramiento del mantenimiento y reproducción de las condiciones sociales y legales, de la producción económica*, así como el desarrollo de aquellas actividades de innovación necesarias para asegurar el marco general de la actividad económica.

*Cuarto. La realización de obras públicas,* orientadas a satisfacer las necesidades estratégicas, económicas, sociales y culturales de la sociedad organizada en Estado.

*Quinto. El desempeño de tareas públicas dirigidas a atender necesidades indivisibles mediante la producción de bienes que tienen la condición de públicos y que o bien no pueden ser satisfechos, o bien no pueden serlo en condiciones socialmente aceptables por los actores económicos ordinarios*. Y que se corresponden, en parte, con los «fallos del mercado» de los economistas.

*Sexto. La prestación cotidiana de servicios en aquellas áreas de actividad reservadas en todo o en parte a la actividad pública mediante decisiones de soberanía*.

## 24.6. LA FUNCIÓN NORMATIVA

Que el Ejecutivo sea titular de funciones de carácter normativo parece *prima facie*, un atentado radical contra el principio de división de poderes, el cual exige, como mínimo, que toda disposición susceptible de afectar a la sociedad civil deba ser adoptada por el Parlamento, por las razones ya conocidas. Desde luego si se sigue una interpretación radical y estricta del principio de división de poderes ello es así, y de nada sirve negarlo. Lo que ocurre es que, en tal supuesto, la conclusión a que habría que llegar no es a la negación de tales funciones normativas —que resultan poco menos que inevitables— sino al arrumbamiento del principio mismo. No obstante no es necesario llegar a tan extremas conclusiones. La división de poderes no exige *per se* una interpretación tan radical ni estricta, y basta para ello recurrir a la lectura de los autores de dicho principio, o atender a las finalida-

des que se trata de obtener mediante el mismo. La división de poderes, y la naturaleza misma del Parlamento como órgano representativo, lo único que exigen es que la ley sea la suprema norma jurídica, dotada de superioridad respecto de cualquier otra, y con capacidad para imponerse a aquellas en caso de conflicto. La división de poderes exige la primacía de la ley, no su monopolio.

Mas, aunque admitiéramos el monopolio de la normación por la ley, de ello no se seguiría la carencia de funciones normativas por parte del Gobierno, puesto que este seguiría teniendo un papel fundamental en el proceso de producción de la ley, aunque fuera informalmente, y, por otra parte, nada impediría que leyes singulares habilitaran al Gobierno para dictar disposiciones, del mismo modo que nada obstaculizaría el fenómeno de la delegación.

En el terreno de la producción normativa, el Gobierno puede intervenir de tres formas: en primer lugar dictando reglamentos, es decir, disposiciones de rango inferior a la ley, generalmente para la aplicación de la misma; en segundo lugar, mediante su participación en el proceso de producción de la ley; en tercer lugar, dictando disposiciones con fuerza de ley, bien sea por delegación del Parlamento, bien por razones de urgencia.

### 24.6.1. Reglamentos y potestad reglamentaria

Es la potestad de dictar disposiciones de carácter general y rango inferior a la ley. Aunque con distintos fundamentos jurídicos, la potestad reglamentaria es un rasgo general, presente en casi todos los ordenamientos democráticos, como correspondiente al Ejecutivo. Por más que su estructura jurídica sea muy variada.

La fundamentación de la potestad reglamentaria es cuestión sumamente discutida, y en cuyo trasfondo alientan datos constitucionales no pocas veces contrastantes y concepciones político-constitucionales frecuentemente divergentes. A mi juicio no es posible una teoría general del reglamento, pues la misma exigiría la uniformidad de las concepciones constitucionales, y una diferencia reducida entre los datos normativos de las distintas constituciones, lo que está muy lejos de darse. Así, mientras que el ordenamiento británico —fundado en el dogma de la soberanía parlamentaria, conviene no olvidarlo— desconoce la idea de la potestad reglamentaria como propia del Gobierno, y obliga a la existencia de habilitaciones legales específicas para dictarlo, lo que conduce a que solo existan en aquel los reglamentos de estricta ejecución legal y los que complementan las disposiciones de la ley misma, en el caso alemán tampoco existe una atribución formal, pero la doctrina acepta la tesis —elaborada bajo el Segundo *Reich*— de la diferenciación entre reglamentos jurídicos y administrativos, referidos los primeros a las situaciones jurídicas de los ciudadanos, y los segundos, a la ordenación de la administración, y carentes de efectos directos sobre la sociedad civil, de tal modo que los primeros solo son posibles previa habilitación legal, y para ejecutar o complementar la ley, mientras que los segundos, que constituyen una mera autodisposición del Ejecutivo, no requieren dicha habilitación previa; en contraste en Francia el reglamento es, desde 1958, producto del ejercicio de una potestad propia del Gobierno, y que en aquellas materias no reservadas por la Constitución a la competencia del Parlamento, y por ende de la ley, constituye una normación primaria y directa. Por último, en nuestro Derecho Constitucional es tradicional, desde el artículo 171.1. de la Constitución de Cádiz, el otorgamiento expreso al Ejecutivo de la potestad de dictar reglamentos mediante expreso apoderamiento constitucional.

Las características esenciales del Reglamento son tres: en primer lugar ser una norma de carácter general emanada del Gobierno; en segundo lugar, su posición en la jerarquía de las normas, que es inferior a la ley, de tal modo que la ley prevalece siempre sobre el reglamento, lo que se deduce sencillamente del hecho de que en el Estado Constitucional el Gobierno es de menor calidad jurídica que el Parlamento, pues, a diferencia de este, el Gobierno no es representante inmediato y directo del soberano constitucional; en tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, que el reglamento no es norma inmune, y está sometido al control de los Tribunales por razón de su conformidad o disconformidad con la ley.

El problema capital de la relación entre Ley y Reglamento es qué tipo de vinculación existe entre la primera y el segundo. Al respecto hay dos posiciones extremas. En primer lugar, la doctrina denominada de la vinculación positiva, según la cual el reglamento no puede ser dictado más que en ejecución de la ley, en todo caso para complementarla, pero que no cabe ningún tipo de reglamento no referido a ley concreta y cuya producción no sea autorizada por la misma ley, en consecuencia, el Gobierno, al producir el Reglamento, está estrechamente ligado por las disposiciones legales, y debe producir la disposición reglamentaria con estricta fidelidad a la ley, de tal modo que, en el caso de que las disposiciones del texto legal permitan una variedad de desarrollos, el Gobierno está obligado a seguir aquella vía, aquella solución, que mejor se ajuste a los mandatos, fines y preceptos de la ley, es decir, el Gobierno debe escoger necesariamente la más legal de todas las soluciones posibles. Tal doctrina, que históricamente aparece ligada a la concepción alemana antes citada, y que tiene sentido por los supuestos constitucionales que hacen inteligible aquella, excluye la existencia de reglamentos que no se funden en una ley previa. En segundo lugar, lo que se ha venido en llamar la tesis de la vinculación negativa según la cual la ley es

un límite al Reglamento, de tal modo que el Reglamento no puede estatuir nada en contradicción con las leyes; pero, en el marco de la legalidad, el Gobierno puede escoger, con plena libertad, la solución que le parezca más adecuada, en otras palabras, que debe escoger una normación ajustada a la ley, pero que si existe una pluralidad de soluciones es libre para escoger la que le parezca más oportuna.

La potestad reglamentaria es extremadamente importante desde el punto de vista político, y ello por tres razones: en primer lugar porque permite al Gobierno una participación, frecuentemente sustancial, en la ordenación de la sociedad civil, dándole oportunidad para incidir en las situaciones jurídicas de los ciudadanos; en segundo lugar, porque mediante ella el Gobierno se convierte en un colaborador del Parlamento en la ordenación de la comunidad, un colaborador necesario, pues aun cuando las normaciones de la ley sean completas —y por tanto directamente aplicables— la aplicación de la ley misma por los particulares, y, sobre todo, por la Administración, exige la ordenación de numerosas cuestiones que escapan a la voluntad, capacidad y conocimientos de los parlamentarios, de tal modo que una ejecución adecuada de la ley es en extremo improbable, cuando no imposible, sin la mediación del reglamento (incidentalmente, por ello, el control de la legalidad del reglamento tiene la extrema importancia política que posee, sin un control eficaz de esa legalidad, el edificio entero del Estado Constitucional puede fácilmente vaciarse de sentido); en tercer lugar, porque gracias al reglamento puede procederse a una adaptación progresiva de la ley a la realidad social, sin necesidad de incesantes modificaciones de la legalidad misma.

*De facto*, la tendencia general encamina a la ley hacia la regulación de las cuestiones esenciales y de los principios que deben ordenar un determinado sector de la realidad, en tanto que se encomienda al reglamento la regulación de detalle. Es decir, la

tendencia es a convertir el Gobierno en un colegislador, derivado y secundario, pero colegislador a la postre, mediante la remisión de buena parte del contenido de la normación de una materia al Gobierno, que actúa sujeto tan solo a los criterios, principios y directrices fijados por el Parlamento.

### 24.6.2. La colaboración en la formación de las leyes

El Gobierno ostenta un papel importante en la producción legislativa, baste considerar que normalmente el Gobierno es expresión de la mayoría parlamentaria, a la que dirige, y que no es pensable la tramitación y aprobación de iniciativa legislativa alguna sino con el asentimiento del Gobierno mismo. De hecho, el control sobre la mayoría parlamentaria explica por sí sola la afirmación precedente, más aún, en aquellos casos en los que el Jefe del Estado tiene la facultad de sancionar o interponer un veto, o bien el ejercicio de dicha facultad corresponde *de facto* al Gobierno responsable, o bien, en los casos en que nos encontramos ante un poder propio de la Jefatura del Estado, difícilmente será ejercido por el Jefe del Estado sin algún grado de aceptación por el Gobierno mismo, al menos en los casos en que el Gobierno no necesita de la confianza del Jefe del Estado.

Tal control supone, en primer lugar, que el programa y calendario legislativo del Parlamento o bien son mera reproducción o traslado de los del Gobierno, o bien están elaborados de modo que aquel cuenta con una posición dominante en la determinación de su contenido, bien mediante su directa presencia en los órganos parlamentarios a los que corresponde su establecimiento, bien por intermedio del partido o partidos de la mayoría. En segundo lugar, implica que en el programa legislativo del Parlamento las propuestas de la oposición tienen un papel menor, que en buena medida va a depender de la posición que adopte la mayoría y, a través de la misma, el Gobierno. En tercer lugar, que la

mayoría va a actuar en las Cámaras generalmente como el comité legislativo del Gobierno mismo.

En los sistemas parlamentarios de gobierno es de rigor que el mismo goce de la facultad de iniciativa, de tal modo que mediante el ejercicio de dicha facultad el Gobierno puede escoger la materia, texto y momento acerca del cual debe deliberar el Parlamento, y ello aunque excepcionalmente el Gobierno se encuentre en minoría en las Cámaras. *De facto*, y en ocasiones también *de iure*, la iniciativa gubernamental tiene un tratamiento privilegiado, como ya sabemos, lo que robustece si cabe la posición gubernamental en el procedimiento legislativo. Por ello resulta comprensible la afirmación según la cual el Gobierno goza, *de facto*, de un cuasimonopolio de la iniciativa legislativa y, a través de esta, de la legislación sometida a deliberación parlamentaria.

Tal preeminencia se ve acentuada por un motivo de índole mas bien técnica. En una sociedad extremadamente compleja, como lo es la industrial avanzada, los textos legislativos tienden por fuerza a ser especializados, complejos y fuertemente tecnificados. Pues bien, la redacción de los mismos exige el concurso de unos medios personales y de una información de las que raramente pueden disponer los grupos parlamentarios. Ello no significa que la deliberación parlamentaria carezca de importancia política, ni de trascendencia a los efectos de la redacción de la ley. La experiencia muestra que no es así, y que son rarísimos los proyectos que se aprueban según su redacción original, lo que significa es que la aportación de los grupos parlamentarios tiende a desplazarse de la presentación de iniciativas al ejercicio de la facultad de enmienda.

### 24.6.3. La producción gubernamental de normas con fuerza de ley

Fenómeno universal, que puede revestir dos formas distintas: la delegación legislativa y la legislación de urgencia. Mientras

que la primera es un fenómeno tan general que incluso se da en sistemas presidenciales, como el norteamericano, que acogen, como sabemos, una interpretación estricta de la separación de poderes, el segundo es un fenómeno de formalización más rara, aunque se da en todos los países latinos. De su necesidad da idea el hecho de que incluso en aquellos casos en que el fenómeno fue expresamente proscrito por la Constitución (caso de la Constitución francesa de 1946) la realidad impuso el recurso a la figura, obligando a todo tipo de rodeos y subterfugios para eludir la citada prohibición constitucional.

La primera forma de emanación por el Gobierno de normas con fuerza de ley es la delegación legislativa, y su consecuencia el Decreto legislativo. En resumidas cuentas el Decreto Legislativo es una disposición de carácter general emanada del Gobierno, que tiene la eficacia de la ley, y dictada en ejercicio de una facultad delegada por el Parlamento mediante una ley, que se denomina genéricamente ley de delegación.

En los sistemas de gobierno parlamentarios se han conocido tres modalidades de la delegación legislativa, una de las cuales ha caído en desuso: el *bill de indemnidad*, los plenos poderes y la delegación específica. El *bill de indemnidad* es una figura estrechamente ligada a la doctrina de la soberanía parlamentaria, de la que es una consecuencia. Consiste en la producción por el Gobierno de normas con fuerza de ley, generalmente para reformar leyes anteriores, promulgadas bien por razones de urgencia, bien por necesidad y/o imposibilidad de recurrir en debido tiempo al voto del Parlamento, para las cuales se solicita con posterioridad la convalidación parlamentaria. Planteada como una suerte de delegación retrospectiva, su finalidad es cubrir la responsabilidad en la que incurre el Gobierno, validando la actuación del mismo —de ahí el nombre—. Muy difundida el siglo pasado, por influencia británica, ha caído en desuso, en buena parte por desaparición de los supuestos político-constitucionales en los que

descansa. En nuestro país se empleó por última vez en 1898, para convalidar la concesión de un Estatuto de Autonomía a Cuba por el Gobierno liberal en el otoño de 1897, mediante Decreto.

En segundo lugar, los «plenos poderes», ligados, al igual que en el caso anterior, a la doctrina de la soberanía parlamentaria, consisten en un apoderamiento general al Gobierno, generalmente para hacer frente a situaciones de crisis, mediante el cual se habilita a este para dictar normas con fuerza de ley. El otorgamiento de plenos poderes da lugar a responsabilidad política, y a un examen parlamentario del uso que el Gobierno ha dado al citado apoderamiento.

No obstante, la forma ordinaria de delegación legislativa, que no depende, como en los casos anteriores, de la doctrina de la soberanía parlamentaria, es la delegación en sentido propio, es decir, la autorización expresa y previa por el Parlamento al Gobierno para que este proceda a la producción de normas con fuerza de ley sobre materia concreta, generalmente en plazo determinado, y de acuerdo con las directrices fijadas por el Parlamento en la misma ley de delegación. La delegación, instrumentada mediante ley, habilita al Gobierno para dictar disposiciones reglamentarias dotadas de la eficacia de la ley y que, por tanto, pueden alterar, modificar, adicionar o suprimir preceptos legales anteriores.

Los rasgos esenciales del Decreto Legislativo son los siguientes:

*Primero*. Se produce por el Gobierno de acuerdo con las normas que regulan la producción de reglamentos.

*Segundo*. Se produce en virtud de una delegación del Parlamento, instrumentada mediante ley, para materia concreta, delegación que contiene las reglas a que debe sujetarse el Gobierno.

*Tercero*. El Decreto tiene fuerza de ley, es decir, tiene la capacidad innovadora de la ley, y vincula a los Tribunales ordinarios en cuanto que la tenga.

*Cuarto*. El Decreto Legislativo está vinculado por los preceptos de la ley de delegación, y solo es tal en el marco de ella y con sujeción a las condiciones fijadas por el Parlamento.

*Quinto*. Está sujeto al control de los Tribunales., y, en su caso, del propio Parlamento que le autoriza.

La segunda forma de producción de normas con fuerza de ley por parte del Gobierno es la legislación de urgencia, más conoci-

da con la denominación de Decreto-Ley. El Decreto-Ley es una disposición de carácter general, emanada del Gobierno, dictada por razones de urgencia o necesidad, sin existencia de previa delegación o autorización parlamentaria. Generalmente se trata de una norma de carácter provisional, y sujeta a posterior ratificación parlamentaria, la posibilidad de dictar Decretos-Leyes con carácter de normación definitiva supone convertir el Gobierno en un legislador ordinario junto al Parlamento, y por ello constituye un muy fiable indicador de la naturaleza autoritaria del régimen. Un buen ejemplo es la disciplina del Decreto-Ley contenida en las Leyes Fundamentales del régimen franquista, en especial después de 1946.

Obviamente la figura del Decreto-Ley, en cuanto normación provisional, solo tiene sentido en un sistema de Gobierno Parlamentario, en el que, además, no opere la doctrina de la soberanía parlamentaria, que hace innecesario su uso. Tradicionalmente ha sido contemplada con recelo por la doctrina, pues supone una auténtica ruptura de la distribución de facultades entre los poderes del Estado. Su justificación radica en la necesidad de hacer frente a las necesidades extraordinarias, siendo de notar que, allí donde la Constitución no reconoce la figura, se hace necesario recurrir, bien a la doctrina del estado de necesidad, bien a los denominados «reglamentos de urgencia». Sus rasgos esenciales son:

*Primero*. Se trata de una normación inicial por parte del Gobierno, sin que exista delegación previa, ni por tanto directrices parlamentarias vinculantes.

*Segundo*. Se produce por razones de urgencia o necesidad, razones que actúan como presupuesto habilitante.

*Tercero*. La disposición resultante tiene fuerza de ley, y, además, al igual que la ley es norma inmune, que se impone a los Tribunales ordinarios.

*Cuarto*. Se trata de una normación provisional, sujeta a control parlamentario *a posteriori*, su conversión en normación definitiva requiere su ratificación por el Parlamento.

El uso del Decreto-Ley obedece a dos órdenes de razones, de un lado al intervencionismo económico estatal, que requiere métodos de producción normativa ágiles y rápidos, así como la capacidad de dictar disposiciones de urgencia para hacer frente a la coyuntura económica; pero del otro puede ser utilizado, y fre-

cuentemente lo es, como un procedimiento sustitutivo de la legislación parlamentaria, en especial en aquellos supuestos en los que el Gobierno presume una oposición fuerte, y en aquellos otros en los que el recurso a esta vía sitúa al Parlamento ante hechos consumados, lo que permite minimizar o evitar los contrastes dentro de la misma mayoría parlamentaria.

## 24.7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.), *Administraciones Públicas y Gobierno*. Madrid. 1999.

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel. Barcelona. 2001.

TEMA 25

# EL PODER JUDICIAL

SUMARIO: 25.1. La función jurisdiccional: su estructura. 25.2. Los sistema de selección de jueces. 25.3. La inamovilidad judicial. 25.4. La autonomía de la magistratura. 25.5. Bibliografía.

## 25.1. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL: SU ESTRUCTURA

En la teoría clásica de la división de poderes el Judicial viene definido como uno de los poderes del Estado. Sin embargo, el mismo *Montesquieu* se cuidaba en señalar la inexistencia de fuerza social alguna tras los jueces, y en que tal Poder era, en cierta manera, casi nulo, pues el juez no hacía otra cosa que ser «la boca que pronuncia las palabras de la ley», y no cuenta ni con el poder de imponer reglas —como el Parlamento— ni con los medios y la discrecionalidad del Ejecutivo. Por ello podía escribir con franqueza Madison que el Judicial era el más débil de los poderes porque no tenía en sus manos ni la ley, ni la espada, ni la bolsa, era la «menos peligrosa» de las ramas del Gobierno. En cierto modo Montesquieu viene a atribuir la condición de Poder al Judicial obligado por la necesidad, ya que su punto de partida le impide aceptar la posición lockeana de encuadramiento del Juez en la Corona, en el Ejecutivo. En efecto, si la Libertad está en peligro cuando, bien el Legislador, bien el Ejecutivo, tienen la facultad de juzgar, no queda más remedio que elevar la Jurisdicción a Poder, con el fin de asegurar su no dependencia de los otros dos. Tal interpretación de la división de poderes inspirará el constitucionalismo norteamericano, y el revolucionario francés, en tanto que el Reino Unido permanecerá fiel a la concepción lockeana, manteniendo la adscripción de los jueces a la Co-

rona. Una interpretación radical de tal principio llevará, incluso, al constitucionalismo francés (y en su estela a buena parte del continental) al extremo de eximir a la Administración del control de los Tribunales, lo que forzará la generación de «Tribunales Administrativos». En contrapartida, la idea de «Poder Judicial» permitía dar un sólido fundamento constitucional a la elección de los jueces, al Jurado y a la inamovilidad judicial.

Ahora bien, si el juez no controla la Administración, si se encuentra vinculado por el Parlamento, cuyas decisiones no puede cuestionar, si la esencia de su función radica en aplicar la ley, norma general y abstracta, al caso concreto, si no es otra cosa que un aplicador estricto de la ley carente de discrecionalidad sustancial ¿tiene sentido hablar de Poder Judicial? Si la función del juez no pasa de ser la determinación de la legalidad *in concreto,* no parece existir diferencia sustancial alguna entre Ejecución y Jurisdicción, es decir, juzgar no es sino una modalidad, ciertamente importante, pero modalidad a la postre, de la Ejecución de la Ley, y, por tanto, la Justicia no es otra cosa que un departamento ejecutivo especializado. En consecuencia, no cabe hablar de Poder Judicial, sino de otra cosa, de Administración de Justicia. Esta concepción, indirectamente favorecida por el ejemplo británico, y que se corresponde con los planteamientos doctrinarios, conduce a la desaparición constitucional del «Poder Judicial» y a su sustitución por una «Administración de Justicia» más o menos vinculada al Jefe del Estado, en cuyo nombre se administra.

En suma, la menor potencia política del juez se alía con las concepciones doctrinales para negar al Judicial la condición de Poder del Estado, en base a dos argumentos esenciales:

*Primero*. La vida del Derecho no contiene más que dos fases: creación y aplicación, formación de la norma y concretización de la misma, la actividad jurisdiccional no es sino una forma, un supuesto especial, de la aplicación del Derecho.

*Segundo*. La Justicia es parte de la Ejecución —y por ende de la potestad ejecutiva— los jueces no son otra cosa que funcionarios especializados, nombrados por el Ejecutivo, bien que dotados de determina-

das garantías, y que administran justicia, es decir, prestan un servicio público, en nombre de un Jefe del Estado que es titular del Ejecutivo.

Estas tesis se funda en último análisis en una concepción de la jurisdicción como mera subsunción de los supuestos proporcionados por la realidad, en la norma jurídica general y abstracta, completamente definida por el Legislador. Es más, la idea de *Montesquieu* de una judicatura intermitente, a la que se atribuye carácter electivo y provisorio por falta de sujeto social específico que diera sustantividad socio-política al Judicial (que eso es el Poder Judicial de su proyecto), difícilmente podría servir como obstáculo eficiente para la generalización de tal modelo.

Ahora bien, tal modelo no es predicable, paradójicamente, del juez anglosajón. Inmerso en un sistema jurídico basado en la primacía del Derecho Común, de un derecho de declaración judicial, y en el que el Derecho escrito, legislado, es excepcional y objeto, por tanto, de interpretación restrictiva, el juez británico, inamovible desde el *Acta de Establecimiento* (1701), escapa a esa minusvaloración al módico precio de no controlar a los agentes de la Corona, cuya importancia es, por demás, reducida debido al desagregado sistema administrativo inglés. En tal concepto, el juez es creador de Derecho que, en uso de ese poder, y amparado por la inamovilidad, puede afirmar su propia sustantividad política frente al Gobierno y el Parlamento, y convertirse así en un poder eficiente. Igual sucede con el juez norteamericano, al que la herencia británica asumida apodera y que se beneficia, además, tanto de una definición constitucional como Poder, como de la imposición de la revisión judicial, al amparo de la cláusula de supremacía del artículo VI de la Constitución federal, revisión que permite no solo el control del Ejecutivo, sino también del Legislativo, produciendo en consecuencia una judicatura potentísima.

Conviene precisar que la «Justicia» que administra el juez se presta a un equívoco, pues puede dar a entender que aquel decide según un juicio de valor, y no es así. Los jueces no adminis-

tran Justicia, administran Derecho, que es otra cosa. La función esencial del juez es decidir un conflicto social que se presente como un diferendo jurídico determinando qué cosa es «Derecho» en el caso, su tarea es el «decir» qué sea Derecho en un asunto concreto, lo que cabe plantearse es si ese «decir» es reducible, efectivamente, a la ejecución legal. Esta es, en efecto, la cuestión medular de la problemática que afecta al Poder Judicial. A primera vista parece que la respuesta debe ser afirmativa: en ambos casos se trata de aplicar la norma general a la realidad social, la regla de Derecho a los casos concretos, en ambos casos nos hallamos, pues, ante una aplicación de la ley, en ambos casos se utiliza la intervención y actuación de funcionario público para cumplir la voluntad expresada por el Legislador, etc. Sin embargo, las diferencias existentes entre ejecución y jurisdicción son tan numerosas como importantes, así:

> *Primera*. La actividad ejecutiva es, o puede ser, inicial o motriz, el Ejecutivo actúa por propia voluntad y a su iniciativa. Por el contrario, la actividad jurisdiccional carece de ese carácter inicial, la jurisdicción se activa siempre por terceros, sin interesado que suscite la actuación la jurisdicción no actúa. La Justicia se rige por el principio de *justicia rogada*.
>
> *Segunda*. La estructura de la actividad administrativa es dualista: en ella existen dos partes, de un lado la administración actuante, del otro los destinatarios de la actividad de la misma. Por el contrario, la jurisdicción tiene una estructura tripartita, en la que dos partes enfrentadas reclaman de un tercero, situado en una posición *super partes*, la satisfacción de un interés jurídicamente protegido, satisfacción que se obtiene mediante la definición de que sea Derecho en el asunto concreto por parte de ese tercero, el juez.
>
> *Tercera*. La jurisdicción actúa mediante un procedimiento de estructura peculiar, vertebrado en torno a la idea de debate entre dos partes que tratan de convencer a un tercero, el juez, la jurisdicción actúa mediante un *procedimiento contradictorio*.
>
> *Cuarta*. Por último, es específico de la jurisdicción el que la decisión final, producto del procedimiento precitado, adquiere una posición peculiar. El fallo que resuelve el procedimiento, que cierra el debate, se tiene por la verdad legal, cuyo cumplimiento se impone, en consecuencia, a todos. Es el denominado efecto de *cosa juzgada*.

La esencia de la jurisdicción, como la denominación misma implica, es la determinación de qué sea Derecho, de un justo concreto. «Decir el Derecho» es el contenido nuclear de la actividad jurisdiccional. Ahora bien, debe precisarse que la finalidad primaria de la jurisdicción no es producir soluciones justas, dar remedio equitativo a un conflicto de intereses. Ciertamente la obtención de tal resultado no es indiferente, por cuanto tiene un

papel capital en la legitimación de las decisiones judiciales y en la «*auctoritas*» que puedan revestir las mismas, pero el sistema de administración de justicia es, ante todo, un mecanismo de resolución de conflictos sociales. De ello se sigue que el orden de prioridades a partir del cual puede procederse a una evaluación correcta de la Justicia es aquel que sitúa en primer lugar la capacidad de producir decisiones con los menores costes posibles, es decir, resolver conflictos con celeridad; en segundo lugar, por el ajuste de las decisiones del sistema de justicia al ordenamiento, es decir, la legalidad de las decisiones judiciales, y, en tercer lugar, la justicia intrínseca de las mismas.

El medio específico de la jurisdicción para decidir es «decir» el Derecho en asunto concreto. La jurisdicción comprende:

*Primero*. *El Poder de Interpretación*, que comporta un no desdeñable margen de discreccionalidad. Tal ámbito es mayor, lógicamente, en un sistema de declaración judicial del Derecho, en el que el arbitrio del juez no tiene otro limite que el *«stare decisis»*, que la autoridad del precedente, cuya pertinencia tiene, necesariamente, un alto grado de flexibilidad, pero se da, bien que en menor, aunque vital, grado en los sistemas de Derecho escrito, sujetos a un estricto principio de legalidad. En efecto, la interpretación no es una operación cuasimecánica. La interpretación es una labor fuertemente creadora, y que comporta siempre una mayor o menor posibilidad de creación de Derecho, exactamente en la medida que es una operación de dación de sentido al material normativo objeto de la misma.

En la interpretación el juez opera, en primer lugar, una selección de normas, el juez extrae del ordenamiento aquella norma o conjunto de normas que estima aplicables al caso, dicha selección es necesariamente discrecional y su ajuste a la legalidad no tiene otro mecanismo de garantía que la formación del juez y su aceptación leal de la vinculación por la Ley. En segundo lugar el juez determina el sentido de la norma o normas escogidas, labor frecuentemente ardua pues es corriente que la norma o normas escogidas puedan contener una pluralidad de sentidos, uno de los cuales debe escoger el juez, y ello sin olvidar el problema de las lagunas, de las cláusulas generales o de los conceptos indeterminados, cuya significación concreta debe fijar el propio juez. En otras palabras, el juez opera mediante la aplicación de un complejo normativo integrado, en primer lugar, por las reglas de Derecho, en segundo lugar, con una doctrina general que fija la interpretación de las anteriores, finalmente mediante la aplicación de ese complejo, en parte dado, en parte generado por el juez, al caso concreto. De este modo el juez resulta necesariamente un codeterminador del mandato establecido por la Ley, y por más que esa codeterminación se haga mediante una actividad investigadora, por la vinculación a la ley, y se realice mediante el razonamiento jurídico, ese papel codecisor es inherente a la tarea de juzgar. Al interpretar, pues, el juez crea Derecho, es decir, ejerce un poder.

*Segundo*. *El Poder de Decisión Ejecutiva*. El juez no se limita a «decir» que, es Derecho, al fallar el juez ordena, es decir, emite una decisión ejecutiva que resuelve el caso y vincula a las partes en el proceso. Dicta una resolución dotada del poder de obligar a dichas partes. Dicho poder comporta, obviamente, otro suplementario: el juez está capacitado para dictar las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de su decisión. La ejecutoriedad de la decisión judicial alcanza incluso la facultad de vincular otros órganos del Estado, y situarlos bajo la autoridad del juez a los efectos de la ejecución de la sentencia. El juez manda.

*Tercero*. *La autoridad de cosa juzgada*. Que es la clave de la justicia como sistema de resolución de conflictos sociales. La decisión judicial firme, definitiva, cierra el contencioso, resolviendo la cuestión, y su contenido se convierte en verdad legal, verdad que adquiere para el caso el carácter de definitiva. Las

cuestiones decididas por el juez no pueden, en consecuencia, ni ser revisadas ni ser objeto de nuevo contencioso, pues el Derecho ya está «dicho».

Jurisdicción, por tanto, no es ejecución, y no solo eso, sino que además comporta un poder específico, dotado de características propias. Tal diferencia fundamenta la posibilidad de organizar la magistratura como un Poder del Estado, hace posible la existencia de un Poder Judicial diferenciado de los demás poderes del Estado. No obstante, tal peculiaridad de la jurisdicción no basta por sí sola para generar el Poder Judicial, para ello se necesita que entre en juego una determinada gama de soluciones a los problemas que plantea la designación de jueces y su estatuto, así como una determinada solución al problema de la organización y control del servicio público de la Justicia.

## 25.2. LOS SISTEMA DE SELECCIÓN DE JUECES

El procedimiento tradicional en el Reino Unido, de origen medieval, es la designación de los jueces por la Corona. De acuerdo con las convenciones, los jueces son designados exclusivamente entre abogados de éxito y prestigio y entre juristas universitarios. Como, en razón de la peculiar organización centralizada de la Justicia, el número de jueces es reducido, y el sistema contempla la existencia del «juez de las pequeñas cosas» mediante órganos judiciales de provisión temporal en los que es posible el acceso de ciudadanos, la fórmula ha permitido desde antiguo la formación de una judicatura de élite, cuyo origen social radica casi exclusivamente en la alta clase media y en el patriciado. *Montesquieu*, que preveía un sistema de jueces; temporales, en cambio, se inclinaba por la elección popular de los jueces, camino seguido, en principio, por el constitucionalismo revolucionario francés. No obstante, el sistema de selección no puede reducirse al procedimiento de nombramiento en sí, depende en

cierta medida del sistema jurídico, respecto a la organización que se dé a las profesiones jurídicas y al peso de la tradición.

En principio, y en nuestro entorno cultural, cabe diferenciar dos grandes sistemas: el anglosajón y el continental. En el primero las profesiones jurídicas forman un continuo, un conjunto esencialmente unitario, estructurado en forma jerárquica. En la base se encuentran los abogados, subdivididos en categorías (distintas en EE.UU. y en el Reino Unido), parte de los cuales trabajan en el foro y parte se dedican a funciones de asesoramiento y consulta, siendo este último el escalón superior, el acceso al cual es difícil en razón de la competencia, y proporciona una elevada posición social y altos ingresos. De esta abogacía se extraen los jueces, completando los cuadros con profesores universitarios de disciplinas jurídicas y, en EE.UU., con políticos en activo. La judicatura así formada constituye la cumbre de las profesiones jurídicas, de tal modo que el acceso a la condición de juez es el culmen de la carrera profesional. El juez tiene un cargo vitalicio, es persona dotada de amplia experiencia práctica, conocedora de los negocios, profesional acreditado, goza de gran consideración social y salarios elevados.

Por el contrario, en los países del Continente tiende a existir una estricta separación entre la abogacía y la judicatura. La existencia de un sistema de Derecho escrito, dotado de mayor rigidez, y en el que el derecho sustantivo tiene una extensión y complejidad mayor que el del *common law,* así como el peso de la tradición heredada del *Ancien Régime* han conducido a la formación de una judicatura numerosa, de estatuto funcionarial o cuasifuncionarial, de organización jerárquica, que se recluta mediante procedimientos meritocráticos que exigen elevados conocimientos técnicos para el ingreso. En contrapartida, tal sistema tiende a dotar a los jueces de un notable espíritu funcionarial, favorece el desarrollo de actitudes deferentes respecto del poder y, en líneas generales, tiende a aislar al juez del medio social. En ge-

neral tiende a producir un juez que goza de menor condición social y peores remuneraciones que su homólogo anglosajón.

El modelo continental registra tres variantes que tienen en común el exigir la superación de pruebas basadas en los principios de mérito y capacidad, pero que difieren en su configuración: en primer lugar se sitúa el sistema de acceso mediante concurso u oposición, por medio del cual se obtienen jueces de entre licenciados en Derecho que normalmente no han ejercido otra profesión jurídica, tras la superación de las correspondientes pruebas, previamente preparadas bajo la dirección de un juez en ejercicio, es el sistema seguido en España o en Italia; en segundo lugar, el sistema de formación a través de escuelas especializadas, en el que, superado un procedimiento meritocrático de acceso, los candidatos reciben la necesaria habilitación para obtener el nombramiento mediante la superación de cursos específicos en escuelas de formación especializadas cuyo profesorado está integrado en parte por jueces y en parte por juristas académicos; finalmente, el sistema germánico, que se caracteriza por proporcionar una habilitación general para el ejercicio de las mas importantes profesiones jurídicas mediante la superación de una combinación de pruebas meritocráticas y períodos de prácticas en formación que dan acceso a una habilitación genérica que abre la puerta al ejercicio de la abogacía, a la alta función pública y a la magistratura. En el conjunto de los países miembros del Consejo de Europa, los sistemas usados para la selección de jueces profesionales se estructuran del siguiente modo.

Tabla 12. Métodos de selección de jueces profesionales

| | |
|---|---|
| Concurso | 16 |
| Previa profesión jurídica | 6 |
| Concurso + experiencia profesional | 15 |
| Otros | 19 |

Fuente: Elaboración propia.

En principio, tanto un sistema basado en la primacía del Derecho escrito, como otro basado en la del Derecho de declaración judicial son compatibles con diferentes procedimientos de nombramiento de los jueces. No obstante, debe hacerse notar que mientras que el primero exige una amplia pericia en Derecho, el segundo exige del juez un mayor grado de iniciativa personal. Los procedimientos utilizados para la designación de los jueces son los siguientes:

*Primero*. *La elección popular*, propuesta por *Montesquieu,* adoptada por la Constitución francesa de 1791 y seguida en las legislaturas estatales americanas. Generalmente va asociada a la limitación temporal del mandato del juez, que es elegido por tiempo determinado. Constituye el procedimiento estándar de provisión de puestos en las judicaturas estatales en los Estados Unidos. Si bien desde el punto de vista democrático se trata de un procedimiento intachable, y es susceptible de producir jueces independientes del Ejecutivo, adolece de serios defectos. La elección popular y el carácter temporal asociados tienden a entregar la elección a los partidos y a generar dependencia de juez respecto de los partidos y electores que les apoyaron, por otra parte no es fácil de compaginar con la adecuada formación técnica. A la postre tiende a generar una magistratura dependiente de instancias partidistas, de problemática imparcialidad y bajo nivel técnico, razones por las cuales se trata de un procedimiento de provisión abandonado como procedimiento general, excepto en los países socialistas, donde se usaba precisamente por sus defectos, y en las legislaciones estatales de EE.UU. donde se mantiene, por el peso de la tradición, la frecuencia de la elección no partidista, el interés de los partidos y la existencia de una judicatura federal que actúa de referente y término de comparación. En principio, y salvo para los escalones más bajos de la judicatura, no tiene práctica aplicación.

*Segundo*. *La elección por cuerpos representativos*, que, en rigor, es una variante de la anterior. Adolece de los mismos inconvenientes, a los que se suma la mayor dificultad de la elección no partidista y el agravante del más probable conocimiento de los candidatos por parte de los electores. En razón de ello se trata de un procedimiento abandonado, salvo para la nominación de tribunales colegiados o especiales, y usando del recurso a las mayorías cualificadas.

*Tercero*. *La designación gubernamental*. Método seguido en el Reino Unido, en general garantiza fácilmente una judicatura competente desde el punto de vista técnico, pero presenta graves riesgos de manipulación política, salvo que se rodee de garantías muy estrictas. Como sistema complementario se emplea para nombrar una parte de los órganos superiores de la magistratura en numerosos Estados.

*Cuarto*. *La cooptación*, es decir, el autorreclutamiento de la judicatura, generalmente a través de procedimientos meritocráticos, como el concurso o la oposición. Garantiza un elevado nivel técnico medio, así como dificulta la manipulación política, en contrapartida tiende a cerrar a la judicatura sobre sí misma, y a desconectar a los jueces del entorno sociopolítico y la sociedad civil.

*Quinto*. *Los sistemas mixtos*. Son, con mucho, los más extendidos. Generalmente se basan en la combinación de dos o más de los procedimientos anteriores. Así, por ejemplo, la judicatura federal de EE.UU. es nombrada por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado. Su uso es norma en los sistemas de Derecho escrito, en los que es frecuente la combinación de la cooptación para los órganos inferiores y medios de la judicatura y procedimientos mixtos en dosificación variable para los superiores.

En el conjunto de los países miembros del Consejo de Europa, en la selección y nombramiento de los jueces profesionales hay un claro predominio de procedimientos mixtos:

Tabla 13. Autoridad que selecciona y nombra a jueces profesionales

| | |
|---|---|
| Solo jueces | 6 |
| Exclusivamente no jueces | 6 |
| Procedimientos mixtos | 38 |

Fuente: Elaboración propia.

De otro lado es muy frecuente la existencia junto a jueces profesionales de jueces que no lo son. En la práctica, esto significa que debemos distinguir al menos tres clases de supuestos: en primer lugar, el del juicio por jurados, esto es, la separación entre un juez de los hechos, integrado por un colegio de legos en Derecho, y un juez del Derecho, que es un profesional, de tal modo que los primeros dictan un veredicto y el segundo, sobre la base del mismo, dicta sentencia; en segundo lugar, los tribunales mixtos compuestos en parte por jueces profesionales y en parte por jueces legos (escabinado); en tercer lugar, los tribunales integrados por jueces técnicos a tiempo parcial y jueces legos (que generalmente se ocupan de asuntos menores). En el conjunto de los Estados miembros del Consejo de Europa hay jurado en 20, hay tribunales de escabinos en 15 y hay jueces no profesionales en 27.

No obstante, y con ser importante, no es el procedimiento de designación la cuestión clave. El problema subyacente a cualquier procedimiento es el de la independencia, y esta no depende tanto del procedimiento de designación cuanto de la duración de la comisión y de las garantías que rodean su ejercicio. El problema no es el de quien designa —salvada una competencia técnica mínima—, sino el de la garantía del puesto y del cargo. En otras palabras, el problema de la independencia no es el modo de reclutamiento, sino la extensión y naturaleza de las garantías que producen la inamovilidad judicial. En este sentido, el sistema an-

glosajón presenta un conjunto de medidas que, en general, permiten una mejor asociación entre la necesaria permeabilidad entre jueces y sociedad civil, y el aseguramiento de la independencia.

## 25.3. LA INAMOVILIDAD JUDICIAL

Es el instrumento idóneo para conseguir la seguridad y estabilidad en el cargo y, por consiguiente, la independencia judicial. Introducida por el *Acta de Establecimiento* en el Reino Unido, en 1701, se ha convertido en el signo mismo de la independencia de los jueces. La inamovilidad consiste en la garantía de la permanencia en el cargo, excepto en los supuestos de negligencia grave o delito cometido en el ejercicio de la función, infracción juzgada por los mismos jueces. Comprende, además, el derecho a no ser trasladado o ascendido sino mediante el procedimiento previamente fijado por la ley, y de acuerdo con la voluntad del juez. En pocas palabras supone la garantía absoluta del cargo y del destino, garantía que solo puede ser levantada, bien por la propia voluntad del afectado, bien por decisión judicial, adoptada mediante procedimiento contradictorio y por causa grave y preestablecida.

La inamovilidad comprende:

*Primero*. El derecho a la permanencia en el cargo. Una vez en posesión del mismo, el juez no puede ser privado de él. El cese en el ejercicio del cargo solo es posible por renuncia voluntaria, fallecimiento o jubilación.

*Segundo*. Fuera de los supuestos citados, la permanencia en el cargo solo puede ser cuestionada por razón de delito o negligencia muy grave, apreciada mediante procedimiento contradictorio en el que la decisión compete a órgano judicial.

*Tercero*. Comporta una cierta inmunidad, el juez solo puede ser detenido previo mandamiento judicial, excepto en caso de delito flagrante, y ninguna autoridad puede requerir al juez para que suministre la información que conoce por razón del cargo.

*Cuarto*. El derecho a la permanencia en el puesto. Una vez ocupado un determinado puesto, el juez no puede ser desplazado del mismo más que voluntariamente. El juez no puede ser trasladado, ni ascendido, sin su consentimiento.

*Quinto*. Como regla general, el juez no puede ser objeto de suspensión. La misma solo procede como medida cautelar, por razón de presunto delito o infracción grave de los deberes propios del cargo, y ello en los casos en que sea decidida por el órgano judicial competente.

La inamovilidad es, ante todo, una garantía de la independencia del juez singular, que opera como garante de la de la magistratura únicamente en tanto en cuanto la independencia de cada juez es presupuesto de la independencia del Poder Judicial. Tal efecto se produce por cuanto la inamovilidad está dotada de una fuerte capacidad de configuración del cargo que posibilita la condición de tercero, en cuanto tal, ajeno al litigio del juez por la buena y sencilla razón de que la inamovilidad —unida al mandato prolongado o vitalicio— permite independizar al juez de los condicionantes que, en su caso, puedan rodear su designación, al asegurarle precisamente el disfrute del cargo con independencia de la voluntad y deseos de los designantes.

## 25.4. LA AUTONOMÍA DE LA MAGISTRATURA

Pese a las garantías que protegen al juez y su independencia, unidas a la institucional que supone la unidad jurisdiccional, la posición del juez, así como la de la judicatura en su conjunto, presentan un triple flanco a la influencia gubernativa: la cuestión de los ascensos dentro de la carrera judicial, el ejercicio de las facultades disciplinarias y el gobierno y dirección del aparato servicial de los Tribunales que, a falta de mejor expresión, denominaremos Administración de Justicia.

Por lo que toca al ascenso, la inamovilidad no garantiza el curso regular de la carrera de un juez concreto. Si bien en los sistemas judiciales continentales la cuestión aparece fuertemente reglada, tanto el Gobierno como el Parlamento tienen positivo interés en dejar abiertos los suficientes portillos para que uno u otro puedan favorecer el ascenso de los jueces afines a sus posiciones, de tal modo que los magistrados «benevolentes» pueden hacer carrera con mayor rapidez y facilidad. Algo similar ocurre con la cuestión de la inspección y del ejercicio de las facultades disciplinarias, pues, aun en los casos en que las mismas corres-

ponden a los órganos superiores de la Magistratura, y no al Ministerio de Justicia, el apuntado defecto del sistema de ascensos basta por sí solo para procurar una actitud general favorable al Gobierno en los citados órganos superiores.

Por último, el control por parte del Gobierno de la Administración de Justicia le otorga una poderosa palanca para inclinar en un sentido u otro a buena parte de la Magistratura, así como modular el grado de control que los Tribunales pueden ejercer *de facto* sobre el Gobierno mismo. Es cierto que tales inconvenientes existen asimismo en el modelo anglosajón, en el que, por ende, el peso de las influencias partidistas es más claro. No obstante, en este caso el riesgo es menor, no solo por la mayor independencia material del juez, sino también porque la organización judicial es reducida, las diferencias salariales son pequeñas, los medios no son demasiado disímiles y la consideración social de los jueces no registra graves diferencias. Por el contrario, en los sistemas continentales el gran número de jueces, su aislamiento profesional, las serias diferencias de remuneración y medios, la mayor amplitud de la jerarquía judicial y las condiciones de residencia extremadamente diversas potencian fuertemente los atractivos de los medios de promoción, buena parte de los cuales se hallan bajo control gubernamental y/o de los superiores dentro de la misma organización judicial.

La organización tradicional en Europa Continental, muy marcada por las concepciones napoleónicas de la Justicia como mero servicio público atendido por funcionarios, mantiene una rama especializada del Ejecutivo, un departamento ministerial, que tiene a su cargo la organización servicial de los Tribunales y la provisión de su personal, y que, en mayor o menor medida, tiene un papel relevante en el régimen de ascenso de los miembros de la judicatura. Por ende, tal Departamento ejerce directa o mediatamente facultades disciplinarias y, en todo caso, ostenta un papel crucial en la dotación de los medios que necesitan los Tri-

bunales y en la fijación de las partidas presupuestarias destinadas a la Justicia. La dependencia que este tipo de organización plantea ha impulsado el movimiento en favor del robustecimiento de las garantías de la independencia del Poder Judicial, cuya fórmula más radical radica en los órganos y fórmulas de autogobierno del mismo.

No obstante, esta solución, asignar todas o la mayor parte de las competencias en materia de régimen de los jueces, incluida en su caso la potestad reglamentaria, y de las referentes a la Administración de Justicia a un órgano más o menos representativo de la magistratura, plantea dos órdenes de problemas. En primer lugar, el Poder Judicial es un poder del Estado, es un detentador de poderes, aunque estos se reduzcan al control por razones de legalidad, sea cual sea la organización que se le dé, no se debe perder de vista que la judicatura está vinculada por el orden de valores y el proyecto político de Estado que comporta la Constitución, y, en este sentido, debe hablarse de un cierto contenido político necesario del Poder Judicial. Ningún Estado, y menos aún un Estado de Derecho, puede consentir una magistratura cuyas orientaciones dominantes no sean conformes a ese proyecto y orden de valores. Por otra parte, en cuanto poder del Estado, el Judicial no puede sino estar coordinado o relacionado con los demás poderes, no puede estar sino coordinado o relacionado con estos, no puede marchar a contracorriente de los otros dos, especialmente si se piensa que los jueces carecen de carácter representativo y no pueden reclamarse del soberano constitucional más que mediante la Constitución. Ello conduce necesariamente a configurar el posible autogobierno como limitado en algún grado, y a configurar los órganos rectores de la judicatura, de tal modo que sea posible en ellos la presencia de personas de extracción no judicial.

La tendencia garantista señalada condujo en Francia (Constituciones de 1946 y 1958) a la creación de un *Consejo Superior de la*

*Magistratura*, remodelado por cierto en el sentido de robustecer la dependencia del mismo del Presidente de la República por la Constitución gaullista, y a la experiencia italiana —en buena media modélica— del cuerpo de idéntica denominación (cfr. art. 65 C. francesa 1958, y arts. 104 y ss. C. italiana 1947). En el caso italiano, cuya influencia ha trascendido, el Consejo viene presidido por el de la República, y forman parte del mismo, como miembros por derecho propio, el Presidente y el Fiscal General de la *Corte de Casación*, y, como miembros electivos, dos tercios elegidos por los jueces y magistrados de las diversas categorías, y un tercio nombrados por el Parlamento entre profesores de universidad de disciplinas jurídicas y abogados con más de quince años de ejercicio. En conjunto, en los países miembros del Consejo de Europa hay 27 estados (sobre 46) en los que hay un órgano de esta clase.

## 25.5. BIBLIOGRAFÍA

GUARNERI, C., y PEDERZOLI, P., *Los jueces y la política*. Taurus. Madrid. 1999.
SIMON, D., *La independencia del juez*. Ariel. Barcelona. 1985.

# BIBLIOGRAFÍA


ABELLÁN GARCÍA, J., *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza. Madrid. 2011.

AGUILERA DE PRAT, C.R., y MARTÍNEZ, R., *Sistemas de gobierno, partidos y gobierno*. Tecnos. Madrid. 1995.

AJA, E., *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Alianza. Madrid. 2014.

ALCÁNTARA, M., *Sistemas políticos de América Latina*. Tecnos. Madrid. 2000.

ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.), *Administraciones Públicas y Gobierno*. Madrid.1999.

ANDERSON, B., *Imagined Communities: Reflections on the origin and the spread of nations*. Verso. Londres. 1983.

ARENDT, H., *Los Orígenes del Totalitarismo*. Taurus. Barcelona. 1974.

ARON, R., *Democracia y totalitarismo*. Seix y Barral. Barcelona. Varias ediciones.

BALANDIER, G., *Antropología Política*. Península. Barcelona. 1969.

BENDA, E., *et al., Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid. 1996.

BERNSTEIN, S., *Los regímenes políticos del siglo xx*, Ariel, Barcelona. 1996.

BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introducción al Derecho constitucional comparado*. FCE, México. 1996.

BLONDEL, J., *El gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid. 1981.

BOBBIO, N., *Teoria Generale de la Politica*, Einaudi, Turín. 1999.

BOGDANOR, V., y BUTLER, D. (eds.), *Democracy and Elections. Electoral Systems and their political consequences*. Cambridge University Press. Cambridge. 1983.

BUENO, G., *España frente a Europa*. Alba Editorial. Barcelona. 2000.

CÁNOVAS DEL CASTILLO, A. (LÓPEZ GARRIDO, D., ed.), *Discursos parlamentarios*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1987.

COLOMER, J. M., *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa. Madrid. 2004.

— *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona. 2001

CONSTANT, B. (1819), *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en BOTELLA, J., *et al.* (eds.) *El pensamiento político en sus textos. De Platón a Marx*. Tecnos. Madrid. 1994, pp. 357-363.

CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado Moderno*. FCE. México. 1975.

CHÁVARRI SIDERA, P., y DELGADO SOTILLOS, I., *Sistemas Políticos Comparados*, UNED. 2011.

DAHL, R., *La Poliarquía*. Tecnos. Madrid. 1989 (1971).

— *Democracy, Liberty and Equity*. Norwegian University Press. Bergen. 1986.

DELGADO, S. ,y BLÁZQUEZ, B., *Manual de Sistemas Políticos*. Comares. Granada. 2007.

DÍAZ, E., *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Ariel. Barcelona. Varias ediciones.

DUVERGER, M., *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona. 1988.

— *Los partidos políticos*, FCE, México. 1988.

EBENSTEIN, W., *Los grandes pensadores políticos*. R. de Occidente. Madrid. 1965.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *et al., Instituciones de Derecho Comunitario*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2006.

ESPLIGUES MOTA, C., *et al., Nacionalidad y Extranjería*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2001.

FICHTE, J. G., *Discursos a la nación alemana*. Editorial Nacional. Madrid. 1977.

FRIEDRICH, C. J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Tecnos. Madrid. 1968. pp. 330 y ss.

FUND FOR PEACE, www.fundforpeace.org

GARCÍA OÑORO, J., «Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo». *Estudios Políticos,* 41. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. 2012, pp. 15-35.

GARCÍA, M. A., *El procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid. 1987.

GELLNER, E., *Cultura, identidad y política*. Gedisa. Madrid. 1989.

— *Nacionalismo*. Destino. Barcelona. 1997.

— *Nations and Nationalism*. Blackwell. Oxford. 1983.

GUARNERI, C., y PEDERZOLI, P., *Los jueces y la política*. Taurus. Madrid. 1999.

HALL, J. A., e IKENBERRY, G. J., *El Estado*. Alianza Editorial. Madrid. 1993.

HAURIOU, A., *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Ariel. Barcelona. 1980.

HAYEK, F. A., *Fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid. 1998.

HELLER, H., *Teoría del Estado*. FCE. México. 1998.

HERDER, J. G., *On social and Political Culture*. Cambridge University Press. Cambridge. 1969.

HERMET, G., *Totalitarismo*. FCE. México. Varias ediciones.

HOBBES, T., *Leviatán*. FCE. México. Varias ediciones.

— *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona. 2000.

HOLSTI, K. J., *The State, the War and the State of War*. Cambridge University Press. Cambridge. 1996.

HOSBAWN, E., *Naciones y nacionalismo*. Crítica. Barcelona. 2003.

JUSTE RUIZ, J., *et al., Derecho Internacional Público*. Punto y Coma. Valencia. 2002.

LEWELLEN, T. C., *Introducción a la antropología política*. Bellaterra. Barcelona. 2000

LIJPHART, A., *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel. 2000.

LINZ, J. J., «Transiciones a la democracia», REIS, núm. 31, 1990, pp. 1-33.

— *Problems of Democratic Transitions and Consolidations*. John Hopkins University. Londres. 1996.

— *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. CEPC. Madrid. 2009.

LOCKE, J., *Segundo Ensayo sobre el gobierno civil*. Tecnos. Madrid. Varias ediciones.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Manual de Derecho Constitucional. Parte General*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., MARCO MARCO, J., y URIBE OTALORA, A., *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*. Tirant lo Blanch.Valencia. 2007.

MATEOS y DE CABO, O., *Presente y futuro de los sistemas políticos y los modelos constitucionales*, Dykinson, Madrid. 2014.

MIRANDA, A. J., y CORONA, L. A., *Derecho electoral comparado*. Marcial Pons. Madrid. 2010.

MORLINO, L., «¿Regímenes híbridos o regímenes en transición?», *Sistema*, 207, 2008, pp. 3-22. Versión en inglés en: «Hybrid Regimes or Regimes in Transition?», *Working Paper*, 70. FRIDE. 2008.

— *Democracia y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2009.

NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE. México. 2004.

O' CONNOR, J., *La crisis fiscal del Estado*. Península. Barcelona. Varias ediciones.

PASCUA, F., *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*. Civitas. Madrid. 2009.

PASQUINO, G., *Sistemas políticos comparados*. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2004.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Tecnos, Madrid. 2003.

PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid. 1994.

— *Introducción a la teoría del Estado*. Blume. Barcelona. 1980.

PITKIN, H. F., *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1985.

RAE, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos*. CITEP. Madrid. 1977.

RECALDE, J. R., *La construcción de las naciones*. Siglo XXI. Madrid. 1982.

ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*. Tecnos. Madrid. Varias ediciones.

SABINE, G. H., *Historia de la teoría política*. FCE. México. Varias ediciones.

SANTAOLALLA LÓPEZ, *Et al.*, *Las Cortes Generales*. 3 vols. IEF. Madrid. 1987.

— *Derecho Constitucional*. Dykinson. Madrid. 2004.

SARTORI, G., *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid. 1992.

— *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE. México. 2010.

— *Teoría de la Democracia*. Alianza. Madrid. 1988.

— *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza. Madrid. 1980.

SERVICE, E. R., *Los orígenes del Estado y de la civilización: el proceso de la evolución cultural*. Alianza Universidad. Madrid. 1991.

SHARP, G., *From dictatorship to democracy*. Albert Einstein Institution. Boston. 1993.

SIMON, D., *La independencia del juez*. Ariel. Barcelona. 1985.

SMOLZKA VIDA, I., *Elementos para el análisis comparado y procesos políticos*, Universidad de Granada, Granada. 2012.

STEPAN, A., «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. C., y WHITEHEAD, L. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1986, pp. 64-84

TAAGEPERA, R., y SHUGART, M. S., *Seats and votes. The effects and determination of electoral systems*. Yale University Press. New Haven. 1989.

TARDIF CHALIFLOUR, E., *Sistemas jurídicos contemporáneos*. Derecho comparado. Limusa. 2008, pp. 15-37.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*. Vol. II. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Varias ediciones.

TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*. Tecnos. Madrid, 1998.

UNESCO. GHALI, Boutros (ed.), *La interacción entre democracia y desarrollo*. ONU-UNESCO. París. 2003. Disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343s.pdf

VALLÉS, J. M., y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona. 1997.

WEBER, M., *Economía y sociedad*. 2 vols. FCE. México. 2014.

WITTFOGEL, A. K., «Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario», *Revista de Derecho del Estado*, n.º 12, junio 2002, pp. 113-168.

Diseño de cubierta: J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca
Edición en formato digital: 2018
© MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA y AINHOA URIBE OTALORA, 2018
© Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2018
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15
28027 Madrid
infotecnos@tecnos.es
ISBN ebook: 978-84-309-7450-4

ACCESO ABIERTO

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN 12
Parte I. Introducción 16
Tema 1. El estado. Una primera aproximación 17
1.1. Los diversos significados del término Estado 17
1.2. El Estado como organización política de una sociedad 19
1.3. Las formas políticas preestatales 23
1.4. El Estado moderno: una forma política histórica 27
1.5. Bibliografía 30
Tema 2. El estado y las formas políticas clásicas 31
2.1. Las formas políticas de los primeros imperios 31
2.2. Las formas políticas de la Antigüedad Clásica 34
2.2.1. El estado-templo 34
2.2.2. La polis 35
2.2.3. La monarquía territorial helenística 36
2.2.4. Un imperio peculiar: Roma 37
2.3. El impacto del cristianismo 38
2.4. Las formas políticas medievales 42
2.5. Bibliografía 49
Tema 3. Características del estado moderno 50
3.1. El régimen de Estado 50
3.2. Caracteres del régimen de Estado 52
3.3. Bibliografía 55
Parte II. Los elementos del Estado 56
Tema 4. Los elementos del Estado (I) 57

4.1. El espacio físico: el territorio y las fronteras 57
4.2. Los territorios ficticios 61
4.3. Las implicaciones del dominio territorial 63
4.4. La pérdida del control territorial: los Estados fallidos 64
4.5. Bibliografía 66
Tema 5. Los elementos del Estado (II) 67
5.1. La base humana del Estado. Población y pueblo 67
5.2. Nación y Estado Nacional 71
5.3. La construcción de las naciones 74
5.4. La puesta en cuestión del Estado Nacional 79
5.5. Bibliografía 81
Tema 6. Los elementos del Estado (III) 83
6.1. El poder del estado. La cuestión de la soberanía 83
6.2. Estado y estados: los límites de las concepciones contractualistas 86
6.3. Estado y comunidad internacional 88
6.4. Bibliografía 90
Parte III. Las formas de Estado (I) 91
Tema 7. Los primeros Estados 92
7.1. La Ciudad-Estado 92
7.2. El Estado Patrimonial 95
7.3. El Estado Burocrático 96
7.4. El Imperio 99
7.5. Bibliografía 100
Tema 8. Estado y Nación 101
8.1. El Estado Nacional 101
8.2. La «revolución nacional» 105

8.3. La naturaleza del modo nacional de organización 108
8.4. Las dimensiones sentimental y simbólica del Estado Nacional 110
8.5. Bibliografía 112
Tema 9. Estado y Constitución 113
9.1. El Estado Constitucional 113
9.2. Nacionalismo y Estado Constitucional 117
9.3. «Una constitución limitada» 119
9.4. La cuestión de la legitimidad y el problema de los derechos 120
9.5. Las exigencias institucionales del Estado Constitucional 122
9.6. Bibliografía 123
Tema 10. Estado y Democracia 124
10.1. El Estado constitucional democrático: soberanía popular y Constitución 124
10.2. Estado Constitucional y política de masas 127
10.3. La exigencia reforzada de pluralismo 129
10.4. Sufragio universal y economía de mercado 131
10.5. El Estado Social 133
10.6. Bibliografía 139
Tema 11. El Estado de Derecho 140
11.1. El Estado de Derecho 140
11.2. Estado de Derecho y gobierno de la ley 142
11.3. El gobierno del Derecho 144
11.4. El origen del Estado de Derecho 146
11.5. Las características del Estado de Derecho 147
11.6. El rol de la judicatura 149
11.7. Bibliografía 151

Tema 12. Estados totalitarios y autoritarios 152
12.1. Introducción: sistemas democráticos versus sistemas no democráticos 152
12.2. El Estado totalitario y el Estado autoritario 156
12.3. El Estado Totalitario (I): «estado ético» y cosmovisión 159
12.4. El Estado totalitario (II): el retorno de la jerarquía y el elitismo 161
12.5. El Estado totalitario (III): la abolición del pluralismo legítimo 163
12.6. El Estado totalitario (IV): partido único y aparatos de poder 164
12.7. De la dictadura a la democracia: las transiciones políticas 166
12.8. Bibliografía 169
Parte IV. Las formas de Estado (II) 171
Tema 13. Estados unitarios 172
13.1. El estado unitario 172
13.2. Las características de la forma unitaria 174
13.3. Las variantes del Estado Unitario 175
13.3.1. Primera variante: el Estado Unitario Centralizado 175
13.3.2. Segunda variante: el Estado Unitario Descentralizado 177
13.4. El Estado Unitario en España 179
13.5. Bibliografía 181
Tema 14. Uniones de Estados 182
14.1. Las Uniones de Estados 182
14.2. La Unión Personal 183

14.3. La Unión Real 185
14.4. La Confederación 186
14.5. La Unión Europea 188
14.5.1. La Unión 190
14.5.2. La UE tras el Tratado de Lisboa 193
14.6. Bibliografía 197
Tema 15. Estados Federales 198
15.1. El Estado Federal: aclaración conceptual 198
15.2. El Estado Federal actual: una invención norteamericana 200
15.3. Un Estado de Estados 202
15.4. Los modos de creación del Estado Federal 203
15.5. Las características del modelo federal 204
15.6. La distribución de competencias en el Estado federal 208
15.7. Bibliografía 213
Tema 16. Estados descentralizados 214
16.1. El Estado con autonomías regionales 214
16.2. Las modalidades de Estado con autonomías 217
16.3. Las técnicas propias de la autonomía regional 218
16.4. El «modelo» español 220
16.5. Diferencias y similitudes entre la autonomía regional y el federalismo 222
16.6. Bibliografía 224
Parte V. Las formas políticas: sistemas de gobierno 225
Tema 17. Clasificaciones históricas de las formas políticas 226
17.1. Las concepciones clásicas: número y rectitud 226
17.1.1. Heródoto de Halicarnaso (siglo v a.C.) 227

17.1.2. Platón (427-347 a.C.) 228
17.1.3. Aristóteles (384-322 a.C.) 231
17.2. La teoría del ciclo: de Aristóteles a Polibio 232
17.3. La doctrina del gobierno mixto 234
17.3.1. Polibio (200 a.C.-118 a.C.) 234
17.3.2. Cicerón (106 a.C.-43 a.C.) 236
17.3.3. Santo Tomás de Aquino (1224-1274) y el período medieval 236
17.4. La modernización de los conceptos clásicos 239
17.4.1. Maquiavelo (1469-1527) 239
17.4.2. Bodino (1529-1596) y Hobbes (1588-1679) 241
17.5. Clasificaciones políticas de la ilustración 242
17.5.1. Locke (1632-1704) 243
17.5.2. Montesquieu (1689-1755) 243
17.5.3. Rousseau (1712-1778) 247
17.5.4. Thomas Paine (1737-1809) 248
17.5.5. Kant (1724-1804) 248
17.6. Tipologías modernas de los sistemas políticos 249
17.6.1. Clasificaciones del Derecho Comparado 249
17.6.2. Clasificaciones de la Ciencia Política Comparada 256
17.7. Bibliografía 261
Tema 18. Gobierno constitucional: democracias constitucionales versus dictaduras constitucionales 262
18.1. Gobierno constitucional: aclaración conceptual 262
18.2. Gobierno constitucional dictatorial 264
18.3. Gobierno constitucional democrático 266
18.4. Gobierno constitucional (i): forma monárquica y forma republicana 268

18.5. Gobierno constitucional (ii): tipología de sistemas políticos 270
18.6. Bibliografía 275
Tema 19. El parlamentarismo 276
19.1. El sistema de gobierno parlamentario: introducción 276
19.2. El surgimiento del sistema parlamentario en Inglaterra 279
19.3. Las características del sistema parlamentario clásico 291
19.4. La evolución del sistema parlamentario en el Reino Unido 292
19.5. Las adaptaciones del sistema parlamentario: sus variantes en Europa 294
19.5.1. El caso francés: del orleanismo al ultraparlamentarismo 296
19.5.2. La generación constitucional posterior a 1945: del Parlamentarismo Racionalizado al Sistema de Canciller 299
19.5.3. Las democracias consociacionales: Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Finlandia 302
19.6. Bibliografía 311
Tema 20. El presidencialismo 313
20.1. El sistema de gobierno presidencial 313
20.2. La Constitución federal de los Estados Unidos de 1787 como presupuesto 314
20.3 La formación del sistema presidencial: el impacto de la aplicación sobre el modelo constitucional 318
20.3.1. La revisión judicial 318
20.3.2. La expansión del sufragio 320

20.3.3. El desarrollo de los partidos políticos 322
20.3.4. El desarrollo del liderazgo presidencial 333
20.4. El presidencialismo de Estados Unidos 336
20.5. Las variantes del sistema presidencial 339
20.6. Estudio de caso: presidencialismo en América Latina. Chile, Argentina y México 348
20.6.1. Chile 352
20.6.2. Argentina 360
20.6.3. México 364
20.7. Bibliografía 371
Tema 21. Formas mixtas de gobierno 373
21.1. El semipresidencialismo: Francia 373
21.2. El semiparlamentarismo: Israel (1996-2002) 376
21.3. El sistema de convención: Suiza 378
2.1.4. Bibliografía 384
Parte VI. La voluntad popular y las ramas del gobierno 385
Tema 22. La representación política 386
22.1. La representación política: mandato imperativo y mandato representativo 386
22.2. Representación y semejanza 395
22.3. Objeto y fines de la representación 402
22.4. Representación y elecciones 404
22.5. Los componentes del sistema electoral (i): el sufragio 408
22.5.1. El sufragio activo 412
22.5.2. El derecho de sufragio pasivo 416
22.6. Los componentes del sistema electoral (ii): el censo y su organización 417

22.7. Los componentes del sistema electoral (iii): la distribución del número de escaños y las circunscripciones 420
22.7.1. El tamaño de la Cámara 420
22.7.2. Las circunscripciones: uninominales o plurinominales 422
22.8. Los componentes del sistema electoral (iv): la tipología del voto 427
22.9. Los componentes del sistema electoral (v): la barrera electoral y los tipos de escrutinio 429
22.9.1. La barrera electoral 429
22.9.2. Los tipos de escrutinio: fórmulas mayoritarias o proporcionales 431
22.10. Tipologías de sistemas electorales: los sistemas mayoritarios, los sistemas proporcionales y los sistemas «mixtos» 433
22.10.1. Sistemas mayoritarios: la lógica de la representación-mandato. Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Francia 435
22.10.2. Los sistemas proporcionales: la lógica de la representación-muestra. Países Bajos y Dinamarca 439
22.10.3. Los sistemas «mixtos»: alemania 441
22.11. Los efectos del sistema electoral 444
22.11.1. Efectos sobre el sistema de partidos 444
22.11.2. Efectos del sistema electoral sobre los resultados 451
22.12. Bibliografía 456
Tema 23. El poder legislativo 458
23.1. La Legislatura 458
23.2. La composición de la Legislatura 459

23.3. Las funciones del Cuerpo Legislativo 462
23.4. La función legislativa 464
23.5. La función financiera 468
23.6. La función de control: medios ordinarios y extraordinarios 471
23.7. Bibliografía 475
Tema 24. Poder ejecutivo 476
24.1. El Gobierno: aclaración conceptual 476
24.2. El ejecutivo colegiado: el gobierno y su organización 477
24.3. Ejecutivo y funciones del Gobierno 487
24.4. La función política de Gobierno 491
24.5. La función administrativa 494
24.6. La función normativa 496
24.6.1. Reglamentos y potestad reglamentaria 497
24.6.2. La colaboración en la formación de las leyes 501
24.6.3. La producción gubernamental de normas con fuerza de ley 502
24.7. Bibliografía 506
Tema 25. El poder judicial 507
25.1. La función jurisdiccional: su estructura 507
25.2. Los sistema de selección de jueces 512
25.3. La inamovilidad judicial 517
25.4. La autonomía de la magistratura 518
25.5. Bibliografía 521
Bibliografía 522
Créditos 525